

А. В. Мартынов,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
административного и финансового
права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н. И. Лобачевского

Е. В. Ширеева,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права
юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н. И. Лобачевского

Ю. И. Головизнина,
ассистент кафедры
административного и финансового
права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н. И. Лобачевского

A. V. Martynov,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department
of Administrative and Financial Law
of the Law Faculty,
National Research Lobachevsky State
University of Nizhny Novgorod

E. V. Shireeva,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Financial Law of the Law Faculty,
National Research Lobachevsky State
University of Nizhny Novgorod

Ju. I. Goloviznina,
Assistant of the Department
of Administrative and Financial Law
of the Law Faculty,
National Research Lobachevsky State
University of Nizhny Novgorod

DOI:

К ВОПРОСУ О ВИДАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ БАРЬЕРОВ РАЗВИТИЯ КРЕАТИВНЫХ ИНДУСТРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация: в последние годы разрабатывается ряд изменений в российское законодательство для закрепления института креативных индустрий. Однако уже на данный момент наблюдается ряд административно-правовых барьеров, препятствующих развитию указанного института.

Цель исследования заключается в формулировке и систематизации возможных административно-правовых барьеров развития креативных индустрий. Методологическую основу составили правовой анализ регулирования креативных индустрий в Российской Федерации, совокупность метода формальной логики, диалектического и системно-структурного методов в вопросе выявления и систематизации административно-правовых барьеров в деятельности креативных индустрий.

В статье проанализированы законодательство и практика его применения в области креативных индустрий на предмет наличия административно-правовых барьеров; аргументирована авторская позиция деления возможных административно-правовых барьеров развития креативной личности на виды. Авторы приходят

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке программы стратегического академического лидерства «Приоритет – 2030» в рамках научного проекта № Н-425-99_2022-2023.

к выводу, что административно-правовые барьеры развития креативных индустрий предполагается возможным разделить на четыре вида: административно-правовые барьеры процедурного характера, экономического характера, организационного характера и юрисдикционного характера.

Ключевые слова: административно-правовые барьеры, творческие (креативные) индустрии, креативная личность, творческое (креативное) предпринимательство, государственная политика креативных индустрий.

ON THE ISSUES OF THE TYPES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL BARRIERS TO THE DEVELOPMENT OF THE CREATIVE INDUSTRY IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract: in recent years, a number of changes to Russian legislation have been developed to consolidate the institution of creative industries. However already at the moment there are a number of administrative and legal barriers that impede the development of this institution.

The purpose of the study is to formulate and systematize of possible administrative and legal barriers to the development of creative industries. Methodology: legal analysis of the regulation of creative industries in the Russian Federation, a combination of the method of formal logic, dialectical and system-structural methods in the issue of identifying and systematizing administrative and legal barriers in the activities of creative industries.

The article analyzes the legislation and practice of its application in the field of creative industries for the presence of administrative and legal barriers; the author's position of dividing the possible administrative and legal barriers to the development of a creative personality into types is argued. Authors come to the conclusion that administrative and legal barriers to the development of creative industries can be divided into four types: administrative and legal barriers of a procedural nature, economic nature, organizational nature and jurisdictional nature.

Keywords: administrative and legal barriers, creative industries, creative personality, creative entrepreneurship, state policy of creative industries.

Одним из главных ресурсов современного информационного общества являются знания. Знания как результат деятельности человека – это важная ценность, формирующая представления об окружающем мире, культуре, обществе в целом. Они представляют собой определенный капитал, который выражается в идеях, смыслах, продуктах творчества и интеллектуального материала. В свою очередь «деятельность, представляющая собой производство и распространение товаров и услуг, основываясь на интеллектуальном капитале, а также на творческой составляющей, объединяющая инновации в экономической, политической и социально-культурной сферах» [1, с. 57] получила название «креативные индустрии».

Креативные индустрии представляют собой сектор экономики, основанный на индивидуальной креативности, навыках и талантах, имеющий потенциал создания добавленной стоимости и рабочих мест за счет разработки и использования интеллектуальной собственности. «Креативные индустрии – это новое аналитическое определение индустриальных компонентов экономики, в которых креативность является исходным материалом, а контент или интеллектуальная собственность – результатом» [2, с. 2891].

В Российской Федерации, в отличие от зарубежных государств, термин «креативные индустрии» начали применять сравнительно недавно. Так, М. В. Казакова отмечает, что уже в 1997 г. в Великобритании была создана группа по решению задач креативных индустрий, которая выделила 13 подсекторов креативных индустрий: рекламу; архитектуру; художественный и антикварный рынок; декоративное искусство и ремесла; дизайн; моду; кино и производство видео и DVD; мультимедиа и компьютерные программы для интерактивного обучения и досуга; музыку и звукозапись; исполнительские искусства; телевидение и радио; издательское дело и литературу; программное обеспечение [2, с. 2887–2888]. В настоящий момент перечень сфер творческой деятельности, относящихся к креативным индустриям, расширился: в него входят анимация, новые медиа, информационные технологии и видеоигры, спорт, туризм, музеи и т.д.

В Российской Федерации креативные индустрии находятся в стадии становления, имея огромный человеческий и творческий потенциал. По сведениям за 2019 г., креативные индустрии составляют 2,4 % доли сектора ВВП России, что является средним показателем по странам, при этом в лидерах по данному показателю Италия (6,1 %), Великобритания (5,8 %), Австралия (5,7 %) [3]. Большая доля территориального расположения креативных индустрий исходит от Москвы и Санкт-Петербурга (24,5 % и 7,3 % соответственно от общего количества креативных индустрий в России) [Там же].

Осложняется закрепление и развитие креативных индустрий отсутствием исчерпывающего нормативно-правового регулирования, государственного статистического учета, системных оснований для механизмов их поддержки, что порождает различного рода барьеры, в том числе административно-правового характера. Учитывая новизну тематики исследования и небольшое количество научных трудов, посвященных правовым аспектам развития креативных индустрий, в настоящем исследовании ставится цель проанализировать законодательство и практику применения для формулировки и систематизации возможных административно-правовых барьеров развития

креативных индустрий, что станет подспорьем для более глубокого изучения отдельных аспектов тематики исследования и для предложений по разрешению указанных проблем.

20 сентября 2021 г. Правительством РФ была утверждена Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года [4] (далее – Концепция). Предполагается, что это позволит увеличить долю креативных индустрий в российской экономике с нынешних 2,2 до 6 %, а также долю граждан, занятых в творческих профессиях, с 4,6 до 15 % [5]. Согласно Концепции, творческие (креативные) индустрии – это сферы деятельности, в которых компании, организации, объединения и индивидуальные предприниматели в процессе творческой и культурной активности, распоряжения интеллектуальной собственностью производят товары и услуги, обладающие экономической ценностью, в том числе обеспечивающие формирование гармонично развитой личности и рост качества жизни российского общества. К творческим (креативным) индустриям относятся:

- индустрии, основанные на использовании историко-культурного наследия (народно-художественные промыслы и ремесла, музейная деятельность);
- индустрии, основанные на искусстве (театр, музыка, кино, анимация, живопись, деятельность галерей и др.);
- современные медиа и производство цифрового контента (кино-, видео-, аудио-, анимационное производство, обработка данных и разработка программного обеспечения, виртуальная и дополненная реальность, компьютерные и видеоигры, блогерство, печатная индустрия, средства массовой информации, реклама и пр.);
- прикладные творческие (креативные) индустрии (архитектура, промышленный дизайн, индустрия моды, гастрономическая индустрия и т.п.) [4].

Помимо Концепции, разработан законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Основы законодательства Российской Федерации о культуре” и Федеральный закон “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” (в части закрепления института творческих (креативных) индустрий)» [6] (далее – законопроект). Его целью является введение нового правового института творческих (креативных) индустрий, где закрепляются основные понятия данной деятельности, критерии отнесения субъектов к креативным индустриям, меры государственной и муниципальной поддержки таких индустрий, а также основы для их развития.

Согласно положениям законопроекта, творческими (креативными) индустриями являются сферы экономической деятельности, в которых субъекты творческого (креативного) предпринимательства, иные организации, объединения и физические лица в процессе литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества за счет капитализации, коммерциализации прав на результаты интеллектуальной деятельности обеспечивают полный цикл производства, распространения (доведения до потребителя) определенной группы культурных ценностей, культурных благ, выраженных в продуктах (товарах, услугах), обладающих экономической ценностью. Сразу хотелось бы отметить отличие от определения, указанного в Концепции. *Законопроект узко трактует сферу деятельности креативных индустрий, ограничиваясь лишь экономической, тогда как в Концепции говорится о любой сфере деятельности.*

Законопроект под творческим (креативным) предпринимательством понимает самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность коммерческих организаций, преследующую систематическое получение прибыли за счет создания культурных ценностей, культурных благ и продуктов. Субъектами творческого (креативного) предпринимательства признаются юридические лица, индивидуальные предприниматели и их объединения, деятельностью которых является творческое (креативное) предпринимательство.

Из указанных положений следует правовая коллизия, где творческое предпринимательство осуществляют коммерческие организации, при этом одним из субъектов творческого предпринимательства, согласно законопроекту, являются юридические лица, которыми могут быть и некоммерческие организации. Исходя из сущности творческой деятельности, ее активными участниками могут являться и некоммерческие организации (театры, оркестры, музеи, художественные фонды и др.). В силу этого, по нашему мнению, для устранения данной проблемы следует исключить из понятия творческого (креативного) предпринимательства положение о коммерческих организациях и включить его в формулировку «субъекты творческого (креативного) предпринимательства».

В определении понятия творческого (креативного) предпринимательства также содержится формулировка, что такая деятельность должна быть направлена на создание культурных ценностей, культурных благ и продуктов. Вместе с тем среди критериев отнесения субъектов к творческим индустриям требований к сферам деятельности не имеется. В силу этого возникает вопрос: будут ли внесены в реестр субъектов творческого (креативного) предпринимательства

предприниматели и организации, подпадающие под требования создания необходимого объема результатов интеллектуальной деятельности, но при этом создающие такие результаты не в целях создания культурных, благ, ценностей и продуктов? Данный вопрос остается открытым.

Помимо креативного предпринимательства, креативные индустрии тесным образом взаимосвязаны с таким понятием, как «креативная личность» (человек). По нашему мнению, к данной категории должны относиться следующие лица:

- выпускники образовательных организаций среднего профессионального образования, выпускники образовательных организаций высшего образования вне зависимости от профиля образования и формы обучения (окончившие образовательную организацию в течение трех лет);
- лица, зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и самозанятых лиц;
- участники конкурса WorldSkills Russia и других конкурсов профессионального мастерства;
- специалисты в области компьютерных и IT-технологий;
- преподаватели организаций среднего профессионального и высшего образования, сотрудники научных учреждений;
- члены волонтерских движений, некоммерческих организаций и профсоюзных органов;
- лица, открывавшие стартапы, участвующие в работе бизнес-инкубаторов;
- лица, имеющие ученую степень, ученое звание, степень MBA;
- лица, вышедшие на пенсию по выслуге лет;
- работники учреждений культуры и искусства.

Данный перечень субъектов может быть расширен либо уточнен в зависимости от результатов практики применения.

Таким образом, рассмотренные элементы креативных индустрий характеризуются многосубъектностью и разноплановостью сфер творческой деятельности. Безусловно, это влечет за собой сложности в осуществлении *государственной политики креативных индустрий*. Это подтверждается и дорожной картой по реализации Концепции на 2022–2024 гг., которая была утверждена 17 августа 2022 г. Правительством РФ [7]. В рамках нормативно-правового обеспечения закрепление института творческих (креативных) индустрий предполагается лишь ко второму кварталу 2024 г. До этого момента в своем большинстве государственные меры будут направлены на развитие человеческого капитала, образовательной системы и инфраструктуры.

Кроме того, правильнее на данный период задуматься о проблемах и барьерах, в том числе административно-правовых, которые препятствуют развитию креативных индустрий, и попытаться нивелировать их до момента полномасштабного запуска института креативных индустрий в Российской Федерации.

Некоторые проблемы и барьеры, препятствующие развитию креативных индустрий, отмечаются в Концепции: отсутствуют критерии отнесения компаний к сектору креативной экономики; меры государственной поддержки не учитывают специфику развития креативных индустрий; отсутствует субсидирование оплаты труда, что составляет основу затрат сектора креативной экономики; государственная поддержка ориентирована исключительно на технологические проекты; федеральные, региональные и муниципальные программы поддержки разрознены и не скоординированы; налоговое законодательство РФ и система налогового администрирования не в полной мере учитывают специфику творческого (креативного) предпринимательства; творческие (креативные) индустрии сталкиваются с невозможностью однозначно определить оптимальный режим налогообложения создаваемых продуктов и услуг [4]. Указанные проблемы и барьеры носят общий характер, а правоприменительная практика и условия современной действительности, в которых реализуют свою деятельность субъекты креативных индустрий, позволяют выделить также административно-правовые барьеры.

Административно-правовые барьеры – это правила, установленные органами исполнительной власти, являющиеся обязательными для соблюдения условиями для ведения различного рода общественно значимой деятельности (хозяйственной, экономической, образовательной и т.п.) под угрозой государственного принуждения. В научной литературе вопрос видов административно-правовых барьеров поднимается в основном в трудах ученых-экономистов с точки зрения осуществления предпринимательской деятельности, и называются они административными барьерами. В частности, выделяют виды административных барьеров в зависимости от «рентного» отношения государства к институту предпринимательства, от стадии производства, оборота и текущей деятельности предприятий, от возможности присвоения ренты, от потери общества от существования административных барьеров; от степени прозрачности [8, с. 21–22]. Кроме того, административные барьеры группируют: на препятствия, возникающие при получении доступа к ресурсам и правам собственности на них; барьеры при получении права на осуществление хозяйственной деятельности; барьеры при текущем осуществлении

хозяйственной деятельности [9, с. 333]. С точки зрения юридической науки административно-правовые барьеры выделяются на основании действующих правовых явлений и категорий.

Для формулировки видов административно-правовых барьеров в сфере креативных индустрий рассмотрим данный вопрос на примере Нижегородской области.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года, одной из приоритетных задач экономического развития данного региона является сфера туризма (в том числе рынок гостиничных услуг) – в силу огромного исторического и экономического потенциала (выгодное географическое положение, развитое транспортное сообщение, репутация Нижнего Новгорода как центра деловой активности, огромное историко-культурное наследие, лидирующее место в сфере народных художественных промыслов, уникальность природных ресурсов, благоприятные климатические условия) [10]. В связи с этим сфера туризма включена в Перечень товарных рынков для содействия развитию конкуренции и план мероприятий (дорожную карту) по содействию развитию конкуренции в Нижегородской области на 2022–2025 годы [11].

В рамках мониторинга, проведенного департаментом развития туризма и народных художественных промыслов Нижегородской области в 2021 г., 62 % опрошенных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере туризма, отметили отсутствие существенных административных барьеров (в опросе приняли участие 198 частных предпринимателей из 1 221 зарегистрированных хозяйствующих субъектов на территории Нижегородской области в сфере туризма и гостиничных услуг). При этом среди существующих административных барьеров респонденты выделили сложность процедур получения земельных участков под строительство (13 %) и разрешения на строительство (14 %), регистрации прав собственности на недвижимое имущество (12 %), получения региональной поддержки (13 %) [11].

В перечень товарных рынков для содействия развитию конкуренции включена также такая креативная сфера, как наружная реклама. В рамках мониторинга, проведенного органами местного самоуправления в 2021 г., 71 % опрошенных предпринимателей отметили отсутствие существенных административных барьеров на рынке (общее число хозяйствующих субъектов по Нижегородской области в указанной сфере – 1 990, в опросе приняли участие 222). Среди основных административных барьеров, препятствующих развитию бизнеса, называлась сложность процедур получения земельных участков под строительство, разрешения на строительство, участия в региональных

государственных закупках (по 11 %), регистрации прав собственности на недвижимое имущество (12 %) [11].

Среди других административных барьеров в деятельности малых предприятий, составляющих большую часть предприятий, осуществляющих креативную деятельность на территории Нижегородской области, указывается наличие барьеров при лицензировании отдельных видов деятельности, сертификации продукции, выделении производственных и торговых помещений, подключении к объектам инфраструктуры, осуществлении контролирующими органами контрольно-ревизионных функций [12, с. 284].

Кроме того, следует отметить некоторые сложности в получении и определении кода ОКВЭД (Общероссийского классификатора видов экономической деятельности). Как показала практика периода пандемии COVID-19, неправильный выбор кода ОКВЭД, отсутствие сфер деятельности среди уже существующих кодов, осуществление деятельности не по выбранному коду и другие причины могут повлиять на отказ в получении мер государственной и муниципальной поддержки [13]. В связи с этим предложенные государством меры по созданию системы статистических показателей и формированию группировки ОКВЭД для творческих (креативных) индустрий представляются весьма своевременными.

Существенное влияние на деятельность креативных индустрий также может оказать: 1) отсутствие лояльного налогового администрирования; 2) большое количество контрольных и надзорных мероприятий со стороны органов власти, некоторые из которых дублируют друг друга; 3) отсутствие прозрачного механизма и порядка получения государственной и муниципальной поддержки; 4) жесткость административных наказаний и порядка привлечения к административной ответственности; 5) отсутствие *цифрового профиля креативной личности (человека)*, который должен стать возможностью создания стабильных, оперативных и безопасных коммуникаций человека с государственными структурами, коммерческими организациями, другими гражданами.

Таким образом, полагаем, что *административно-правовые барьеры развития креативных индустрий фактически можно разделить на четыре вида:*

1) *процедурного характера* – это сложности при государственной регистрации, лицензировании, сертификации, государственном учете, получении разрешений и т.д.;

2) *экономического характера* – это трудности, связанные с порядком получения государственной и муниципальной поддержки, налоговым учетом и налоговым администрированием;

3) *организационного характера* – это проблемы системы статистических показателей, формирования единых информационных баз данных, цифрового профиля креативной личности (человека);

4) *юрисдикционного характера* – это вопросы привлечения субъектов креативной индустрии к административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением ими креативной деятельности, порядок назначения, уменьшения, замены административных штрафов и т.п.

Список литературы:

1. Кореньков, А.О. Креативные индустрии как двигатель экономики XXI века / А.О. Кореньков // Экономические системы. – 2020. – Т. 13. – № 1 (48). – С. 57–61.

2. Казакова, М.В. Культурные и креативные индустрии: границы понятий / М.В. Казакова // Креативная экономика. – 2020. – Т. 14. – № 11. – С. 2875–2898.

3. Развитие креативных индустрий в России: ключевые индикаторы : научный дайджест / С.В. Бредихин, В.В. Власова, Н.В. Гаврилова, М.А. Гершман, Л.М. Гохберг, А.В. Демьянова, И.А. Иванова, Я.А. Попова. – URL: https://www.hse.ru/data/2021/08/05/1425538563/Human%20Capital_NCMU_Digest%201_Creative%20Industries_2021.pdf (дата обращения: 15.08.2022).

4. Об утверждении Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2021 г. № 2613-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 40, ст. 6877.

5. Мишустин утвердил дорожную карту реализации Концепции развития творческих индустрий. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/15521315> (дата обращения: 16.08.2022).

6. Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Основы законодательства Российской Федерации о культуре” и Федеральный закон “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” (в части закрепления института творческих (креативных) индустрий)». – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=123976> (дата обращения: 17.08.2022).

7. О Плане мероприятий по реализации в 2022–2024 годах Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2022 г. № 2290-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 34, ст. 6044.

8. Наровлянская, Т.Н. Административные барьеры как институт трансформационной экономики : учебное пособие / Т.Н. Наровлянская, В.К. Карташева. – Оренбург : ОГУ, 2012. – 127 с.

9. Купряшин, Г.Л. Основы государственного и муниципального управления : учебник / Г.Л. Купряшин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 574 с.

10. Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года, утв. постановлением Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889 (в ред. от 31 декабря 2021 г.) // Официальный сайт Правительства Нижегородской области. – URL: https://strategy.government-nnov.ru/static/new_design/files/Projekt_Strategii_Nizhegorodskoy_oblasti_2035.pdf (дата обращения: 30.08.2022).

11. Перечень товарных рынков для содействия развитию конкуренции и план мероприятий («дорожная карта») по содействию развитию конкуренции в Нижегородской области на 2022–2025 годы, утв. распоряжением Губернатора Нижегородской области от 28 декабря 2021 г. № 1936-р // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5200202112280001> (дата обращения: 30.08.2022).

12. Алексеев, М.С. Актуальные проблемы и перспективы развития малого предпринимательства в Нижегородской области / М.С. Алексеев, Н.С. Соменкова // Актуальные проблемы управления : сб. науч. ст. по итогам VIII Всерос. науч.-практ. конф. (16 ноября 2021 г.) / ред. кол. С.Н. Яшин, С.А. Борисов. – Н. Новгород : ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2022. – С. 280–287.

13. Компании столкнулись с отказами в господдержке по формальным причинам. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/04/2020/5e9734f59a79476b02ac352b> (дата обращения: 03.09.2022).