

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГУМАНИТАРНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

МОСКВА
2013

Коллектив авторов

**Гуманитарное законодательство
государств – участников
СНГ: общая характеристика
и тенденции развития**

«Юриспруденция»

2013

УДК 341
ББК 67.412

Коллектив авторов

Гуманитарное законодательство государств – участников СНГ:
общая характеристика и тенденции развития / Коллектив
авторов — «Юриспруденция», 2013

Настоящее издание содержит результаты анализа национальных законодательств государств – участников СНГ, международных договоров и соглашений в рамках СНГ по основным направлениям гуманитарного сотрудничества: культура, искусство, наука и образование, информация и средства массовой коммуникации, книгоиздание, физкультура и спорт, туризм, молодежная политика. При подготовке работы проведен анализ законодательного и иного нормативного правового материала, изучены акты международного права, включая акты таких международных организаций, как МФГС, ООН, ЮНЕСКО и др. Книга рекомендуется широкому кругу читателей, включая лиц, занимающихся правоприменительной деятельностью в сфере культуры, образования, науки, спорта и т. п., специалистам в сфере международного сотрудничества, студентам юридических вузов, а также всем лицам, интересующимся проблемами гуманитарного сотрудничества в рамках СНГ.

УДК 341
ББК 67.412

© Коллектив авторов, 2013
© Юриспруденция, 2013

Содержание

Введение	6
Глава 1	12
1.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ по развитию культуры и сохранению культурного наследия	12
1.2. Общий обзор национальных законодательств стран Содружества в сфере культуры и сохранения культурного наследия	15
1.3. Управление и финансирование культуры	19
1.4. Правовой статус памятников истории и культуры, историко-культурных заповедников	23
1.5. Законодательное регулирование сохранения движимых культурных ценностей	29
1.6. Особенности законодательного регулирования нематериального культурного наследия	34
Конец ознакомительного фрагмента.	36

Коллектив авторов
Гуманитарное законодательство
государств – участников СНГ: общая
характеристика и тенденции развития

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013

Введение

В Заявлении глав государств – участников Содружества Независимых Государств в связи с 20-летием образования СНГ (3 сентября 2011 г., г. Душанбе)¹ отмечается, что главным итогом работы Содружества за двадцать лет является создание условий для поступательного развития взаимовыгодного сотрудничества, отвечающего национальным интересам каждого государства – участника СНГ. Одним из важных направлений сотрудничества, которому уделяется особое внимание, является взаимодействие в гуманитарной сфере.

Основными условиями дальнейшего развития гуманитарного взаимодействия являются использование и совершенствование ранее созданных организационно-институциональных основ, включающих в себя систему уставных и отраслевых органов (заметную роль играют Исполнительный комитет СНГ как постоянно действующий исполнительный, административный и координирующий орган Содружества и Совет постоянных полномочных представителей государств – участников Содружества при уставных и других органах Содружества), базовых организаций в различных отраслях взаимодействия, а также нормативную правовую основу деятельности СНГ (договоры, соглашения, рекомендательные и модельные акты и т. д.).

Гуманитарное сотрудничество стран Содружества в сфере образования, науки, культуры, искусства, книгоиздания, информации и массовой коммуникации, туризма, физической культуры и спорта, молодежной политики сопровождается разработкой и принятием множества нормативных правовых и иных актов как в системе национальных законодательств, так и на уровне международного сотрудничества.

Принцип правового государства, провозглашенный в конституциях государств – участников СНГ, требует, чтобы политические решения в максимально возможной степени имели правовую форму. В условиях, когда тенденции к сотрудничеству возрастают, формы и способы сотрудничества и интеграции становятся все более и более разнообразными, динамично изменяющимися, требование о соответствии правовой формы реальным, объективным процессам приобретает еще большую актуальность.

Становится все более очевидным, что экономический рост в условиях глобализирующегося мира требует усиления процессов взаимодействия не только в производственной сфере. Переход к экономике инновационного типа требует существенной перестройки всех сфер жизни общества, и успешен он будет лишь тогда, когда гуманитарная сфера, являющаяся основным поставщиком главного товара грядущей эпохи – знаний, станет таким же участником интеграционных процессов, как и экономика.

Все это свидетельствует о необходимости изучения опыта правового регулирования стран Содружества в сфере образования, науки, культуры, искусства, книгоиздания, информации и массовой коммуникации, туризма, физической культуры и спорта, молодежной политики, поиска новых направлений и способов совершенствования правовой политики государств в социальной и гуманитарной сферах как на национальном, так и на наднациональном уровнях.

Тенденция сохранения общего гуманитарного пространства, с одной стороны, наталкивается на проблемы культурного многообразия. В то же время возрастание необходимости международного обмена в области образования, науки, активные миграционные процессы требуют использования в качестве инструментов гармонизации правового регулирования международных принципов сотрудничества, признания прав каждого государства на оригинальность социокультурной сферы, уважения культурной самобытности каждого народа, действующих

¹ Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 02.02.2012).

договоров и соглашений, заключенных государствами – участниками СНГ между собой, а также с иными государствами.

Механизмы сотрудничества в области культуры, образования, науки, архивного дела, информации и массовых коммуникаций, спорта, туризма и работы с молодежью государств – участников СНГ являются традиционными для международного сотрудничества в гуманитарной сфере и включают в себя:

- совместные мероприятия, программы и проекты;
- обмен опытом между заинтересованными ведомствами и организациями, в том числе в подготовке и повышении квалификации специалистов;
- обмен информацией и объектами;
- согласование стандартов и иных требований, включая признание эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях на основе двусторонних и многосторонних договоров;
- межгосударственные программы сотрудничества;
- международные центры и организации и др.

В настоящее время имеется ряд актов СНГ, свидетельствующих о наличии особой заинтересованности государств в сфере гуманитарного сотрудничества, о перспективах и направлениях подобного сотрудничества. Речь идет о Соглашении СНГ о гуманитарном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств от 26 августа 2005 г., направленном на развитие и укреплении традиционных связей народов стран Содружества на сотрудничество в области культуры, образования, науки, информации и массовых коммуникаций, спорта, туризма и работы с молодежью.

В соответствии с Соглашением для координации работы в гуманитарной сфере создан Совет по гуманитарному сотрудничеству, в компетенцию которого входит рассмотрение концептуальных вопросов, определение приоритетных направлений и форм сотрудничества, внесение на рассмотрение Сторон и органов СНГ предложений, направленных на решение конкретных задач в гуманитарной сфере. Сегодня Совету по гуманитарному сотрудничеству принадлежит ведущее место в налаживании интеграционных процессов на базе гуманитарного сотрудничества: совместно с другими институтами гуманитарного профиля он ведет активный поиск новых форм и механизмов взаимодействия².

Наиболее проблемными областями международного сотрудничества стали обязательства государств в сфере образования, обмена информацией и полномочий Совета по гуманитарному сотрудничеству, о чем свидетельствуют те оговорки, на условиях которых было подписано Соглашение между Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Грузией³, Республикой Молдова, Украиной.

Вместе с тем создание специальных органов международного сотрудничества является действенным механизмом, позволяющим при условии учета интереса каждого государства (ввиду принципа представительства сторон) добиваться проведения согласованной, скоординированной политики в общих целях. Так, Решением об Общем положении об органах отраслевого сотрудничества Содружества Независимых Государств (от 9 октября 2009 г., г. Кишинев) предпринята попытка упорядочить правовое положение разнообразных органов Содружества Независимых Государств, образованных на основе соглашений государств – участников СНГ о сотрудничестве в экономической, социальной и других областях.

Органы отраслевого сотрудничества создаются международными договорами (как правило, договор содержит положение об органе отраслевого сотрудничества, которое является

² Протокольное решение об Аналитическом докладе «Итоги деятельности СНГ за 20 лет и задачи на перспективу» (Совет глав государств Содружества Независимых Государств от 03.09.2011, Душанбе). Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 02.02.2012).

³ 18 августа 2009 г. Грузия официально покинула СНГ.

его неотъемлемой частью), которые осуществляют выработку согласованных принципов и правил сотрудничества и способствуют их практической реализации.

Органы отраслевого сотрудничества призваны организовывать и координировать исполнение решений, принятых Советом глав государств Содружества Независимых Государств, Советом глав правительств Содружества Независимых Государств, Советом министров иностранных дел и Экономическим советом СНГ. Органы отраслевого сотрудничества в пределах своей компетенции принимают решения и рекомендации, а в необходимых случаях вносят в установленном порядке предложения на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ.

В рамках Содружества Независимых Государств создано 82 органа, в том числе 66 органов отраслевого сотрудничества СНГ⁴. Подобные органы созданы по важнейшим направлениям гуманитарного сотрудничества. Так, например, в качестве координирующих органов в области информации и массовых телекоммуникаций выступают: Совет руководителей государственных информационных агентств Содружества Независимых Государств, Совет руководителей государственных и общественных телерадиоорганизаций государств – участников Содружества Независимых Государств, Межгосударственная телерадиокомпания «Мир»⁵. В области науки: Межгосударственный совет по сотрудничеству в научно-технической и инновационной сфере, Межгосударственный координационный совет по научно-технической информации⁶.

Все большее внимание уделяется сотрудничеству в инновационной сфере, которое наиболее тесно связано с интеграционными процессами как в сфере науки и образования, так и в сфере экономики. В 2009 г. образован Межгосударственный совет по сотрудничеству в научно-технической и инновационной сферах. Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 20 ноября 2009 г. утверждены Основные направления долгосрочного сотрудничества государств – участников СНГ в инновационной сфере⁷.

Использование такого традиционного приема, как объявление того или иного календарного года в качестве тематического, позволяет более четко акцентировать внимание на наиболее острых вопросах межгосударственного сотрудничества. В целях развития гуманитарного сотрудничества в рамках СНГ объявлялись: 2008 г. – Год литературы и чтения в СНГ, 2009 г. – Год молодежи в СНГ, 2010 г. – Год науки и инноваций в СНГ, 2011 г. – Год историко-культурного наследия в СНГ, 2012 г. – Год спорта и здорового образа жизни в СНГ, 2013 г. – Год экологической культуры и охраны окружающей среды в СНГ.

Решением Содружества Независимых Государств от 22 мая 2009 г. «О Плане приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ на 2009–2010 годы» предусмотрены мероприятия как общегуманитарного характера, включающие в себя: проведение форумов, разработку, утверждение и вручение межгосударственных премий и наград, проведение комплексных социологических и аналитических исследований по вопросам гуманитарного сотрудничества в СНГ, подготовка докладов по вопросам гуманитарного сотрудничества в СНГ⁸, так и по отдельным направлениям гуманитарного сотрудни-

⁴ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=11884> (дата обращения: 18.01.2012).

⁵ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=6890> (дата обращения: 02.02.2012).

⁶ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=N7010> (дата обращения: 02.02.2012).

⁷ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2729> (дата обращения: 02.02.2012).

⁸ Так, в 2009 г. в свет вышла серия аналитических докладов по проблемам образования: «Система высшего образования и образовательные стандарты в Украине», «Национальная система и образовательные стандарты высшего образования в Республике Казахстан», «Система высшего образования Республики Армения», «Система высшего образования и образо-

чества. В Плане в качестве таковых выделены: культура; образование, наука; информация и массовые коммуникации; книгоиздание, книгораспространение и полиграфия; спорт; туризм; работа с молодежью.

В Плане приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ на 2011–2012 гг. (одобрен Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 19 ноября 2010 г.) были продолжены ранее поставленные цели и задачи, подтвержден выбор наиболее важных форм, средств и направлений международного сотрудничества в гуманитарной сфере в рамках СНГ. Так, если в планах на 2009–2010 г. значилась разработка и учреждение межгосударственной премии СНГ «Звезды Содружества» за достижения в сфере науки, образования, культуры, гуманитарной деятельности, то в планах на 2011–2012 гг. определено проведение конкурсов на соискание этой премии. К числу важнейших из запланированных мероприятий общегуманитарного характера можно отнести издание журнала «Форум Плюс», проведение Международной научно-практической конференции «20 лет Содружеству Независимых Государств». Следует также отметить значительное расширение перечня мероприятий общегуманитарного характера по сравнению с предыдущим планом. Изменена структура плана: выделены мероприятия культурно-образовательного характера. При этом большее значение уделяется созданию единых реестров, общих для СНГ баз данных, включая базы данных нормативных правовых актов, изданию книг, посвященных народам и культуре стран Содружества, наиболее актуальным аспектам совершенствования правового регулирования⁹.

Функционирование системы органов и организаций СНГ, созданных с целью гуманитарного сотрудничества, базируется на множестве актов нормативного правового и правового характера, которые построены на принципе приверженности нормам и идеалам Всеобщей декларации прав человека, актам ЮНЕСКО, в частности Рекомендациям XVIII сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО о воспитании в духе международного взаимопонимания. Общей основой для всей системы нормативного правового регулирования в рамках СНГ являются положения Венской конвенции о праве международных договоров (заключена в г. Вене 23 мая 1969 г.)¹⁰. Согласно ст. 1 Венской конвенции договор есть международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме, которое может содержаться как в одном, так и в нескольких связанных между собой документах, независимо от его конкретного наименования.

В целях регулирования вопросов гуманитарного сотрудничества в рамках СНГ принимаются различные акты: конвенции, соглашения, договоры, решения и постановления различных органов, рекомендации, отчеты, доклады, модельные законы. Часть из них имеет нормативную природу и обязательны для применения в национальных правовых системах при условии соблюдения процедур имплементации.

Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г. был принят Устав Содружества Независимых Государств¹¹, согласно статье 5 которого основной нормативной правовой базой межгосударственных отношений в рамках Содружества являются многосторонние и двусторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-участников. Соглашения, заключенные в рамках Содружества, должны соответствовать целям и принципам Содружества, обязательствам государств-участников. Статья

вательные стандарты в Кыргызской Республике», Национальная система и образовательные стандарты высшего образования Республики Беларусь» и др.

⁹ См., напр.: Интеллектуальная собственность – XXI век. Правовая защита инноваций: Материалы конференции. М.: РАП, МФГС, 2010.

¹⁰ Сборник международных договоров СССР. Вbin.XLII.М., 1988. С. 171–197.

¹¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create> (дата обращения: 02.02.2012).

20 Устава факт заключения многосторонних и двусторонних договоров рассматривает как свидетельство сближения национальных законодательств.

Помимо двусторонних и многосторонних договоров, по мнению ряда исследователей¹², решения руководящих органов СНГ (Совета глав государств и Совета глав правительств) являются нормативными актами и имеют приоритет перед внутренним законодательством государств – участников СНГ.

Все международные договоры, заключаемые в рамках СНГ, являются средством унификации правового регулирования, поскольку посредством этих актов в правовые системы государств вводятся единообразные правила, общие для всех нормы.

Специфическим институтом правового регулирования в рамках СНГ являются модельные правовые акты. В настоящее время Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ) разработано более 260 модельных актов (как законов и кодексов, так и рекомендаций), включая акты по регулированию гуманитарной сферы. Правовой статус этих актов определен Соглашением о Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ от 27 марта 1992 г.¹³, согласно которому Межпарламентская Ассамблея обладает правом разрабатывать рекомендательные законодательные акты. По мнению А.Н. Морозова, модельные акты не налагают на государства – участники СНГ международно-правовых обязательств, они не обладают качеством непосредственного действия в национальных правовых системах, носят характер рекомендаций, пожеланий¹⁴.

Несмотря на наличие различных взглядов¹⁵ по поводу правовой эффективности данного рода актов, следует согласиться с позицией¹⁶ о том, что модельные законы сыграли определенную положительную роль в сближении и гармонизации законодательства стран Содружества. Например, рекомендации «О едином образовательном пространстве и повышении социального статуса учащихся системы образования и науки в государствах – участниках СНГ» были использованы при подготовке российского Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а рекомендации «Об основных принципах сотрудничества государств – участников СНГ в области кино» – при работе над Законом «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»¹⁷.

Модельные акты не являются нормативными правовыми актами, поэтому не могут регулировать ни международные отношения, ни отношения, подверженные регуляции со стороны национального права, но они способствуют гармонизации национальных систем права, поскольку ставят своей целью выработку таких подходов к решению различных проблем, которые были бы приемлемыми для каждого государства. В отличие от унификации как процесса создания «общего знаменателя», гармонизация – это «процесс целенаправленного сближения правовых систем в целом или отдельных отраслей, утверждения общих институтов и норм, устранения противоречий»¹⁸.

Законодательство многих стран содружества в гуманитарной сфере переживает период «второй волны» правового регулирования. Суть этого процесса состоит в том, что после этапа

¹² См.: напр.: Тиунов О. И. Влияние международно-правовых норм на законодательство стран СНГ // Закон, стабильность и динамика. М., 2007. С. 20.

¹³ Вестник Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 1993. № 2. С. 121–123.

¹⁴ Международное право и национальное законодательство / Инс-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 273–274.

¹⁵ В частности, о том, что модельное законодательство не оправдало себя как средство гармонизации законодательства в СНГ см.: Шестакова Е. Модельное законодательство СНГ // ЭЖ-Юрист. 2005. № 42.

¹⁶ Вишняков В.Г. Содружество Независимых Государств: не размывание, а качественное укрепление // Журнал российского права. 2004. № 12.

¹⁷ Безбородов Ю.С. Влияние международных модельных норм на внутригосударственные законодательные процедуры // Российский юридический журнал. 2011. № 3. С. 82–89.

¹⁸ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 174.

существования законов переходного периода, которыми были акты, принятые в 90-е годы прошлого века, законодательство существенно обновляется и на смену этим законам приходят акты, учитывающие двадцатилетний опыт строительства рыночной экономики и демократических государств. Расширение средств и механизмов международного гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ, более активное использование правовых форм, включая нормативное правовое регулирование, способствует более эффективному обновлению законодательства в сфере образования, науки, культуры, искусства, книгоиздания, информации и массовой коммуникации, туризма, физической культуры и спорта, молодежной политики.

Новые перспективы гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ предполагают комплексное решение таких задач, как: формирование межгосударственного инновационного пространства; сближение правовых и экономических условий функционирования хозяйствующих субъектов; укрепление связей в образовательной, научной, информационной и культурной областях, в сферах массовых коммуникаций, здравоохранения, спорта, туризма и работы с молодежью; формирование общего информационного пространства, расширение межгосударственного информационного обмена, создание и развитие современных цифровых информационно-телекоммуникационных систем и несомненно дальнейшее формирование и совершенствование гармонизированной нормативной базы, в том числе и с учетом все возрастающей роли межгосударственных стандартов.

Представленный в настоящем издании анализ национальных законодательств государств – участников Содружества Независимых Государств, международных договоров и соглашений в рамках СНГ дополнен хрестоматийным сборником нормативных правовых актов по основным направлениям гуманитарного сотрудничества и гуманитарной деятельности стран Содружества, а именно: культура, наука и образование, информация и средства массовой коммуникации, книгоиздание, физкультура и спорт, туризм, молодежная политика.

Глава 1

Культура и сохранение культурного наследия

1.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ по развитию культуры и сохранению культурного наследия

Международное сотрудничество в области культуры в рамках СНГ развивается довольно активно и при этом опирается на широкую нормативную основу. Среди актов, ее составляющих, следует указать различные соглашения в области культуры, Соглашение о гуманитарном сотрудничестве, двусторонние соглашения между государствами – участниками СНГ, акты модельного нормотворчества МПА СНГ.

К настоящему времени Советом глав правительств СНГ принято Соглашение о сотрудничестве в области культуры от 15.05.1992 г.¹⁹ Отдельные соглашения регламентируют сотрудничество по специальным вопросам культурной политики, таким как охрана авторского права и смежных прав (Соглашение от 24.09.1993 г.²⁰), сотрудничество таможенных служб по вопросам задержания и возврата незаконно вывозимых и ввозимых культурных ценностей (Соглашение от 15.04.1994 г.²¹), сотрудничество в области кинематографии (Соглашение от 10.02.1995 г.²²), пресечение правонарушений в области интеллектуальной собственности (Соглашение от 06.03.1998 г.²³) и т. д.

Соглашение о гуманитарном сотрудничестве, принятое в Казани 26.08.2005 г.²⁴, возлагает на государства-участники СНГ ряд обязательств по созданию максимально благоприятных условий для взаимообогащения национальных культур. В частности, предусматривается реализация совместных программ и проектов в области культурного сотрудничества, включая проведение форумов, фестивалей, выставок, экспедиций, поощрение обмена опытом между заинтересованными ведомствами и организациями, в том числе в подготовке и повышении квалификации специалистов, учащихся и студентов учреждений образования, обмен информацией об историко-культурных ценностях, исторических документальных источниках, хранящихся в государственных собраниях, коллекциях и фондах, а также об их использовании в целях образования, науки и культуры в рамках межгосударственных программ, сотрудничество в вопросах сохранения национальных историко-культурных ценностей, находящихся на территориях Сторон, взаимодействие в соответствии с нормами международного права и национальным законодательством в решении вопросов, связанных с пропавшими и незаконно вывезенными культурными ценностями, сотрудничество в области библиотечного, музейного

¹⁹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=85> (дата обращения: 12.01.2012).

²⁰ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=259> (дата обращения: 12.01.2012).

²¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=318> (дата обращения: 12.01.2012).

²² Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=414> (дата обращения: 12.01.2012).

²³ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=788> (дата обращения: 12.01.2012).

²⁴ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1744> (дата обращения: 12.01.2012).

и архивного дела, использования соответствующих фондов, книгоиздательского дела и распространения печатной продукции, поощрение изучения языков народов других Сторон, содействуют созданию и деятельности национальных культурных центров.

Следующим шагом на пути укрепления культурного сотрудничества между государствами – участниками СНГ стало принятие 19.05.2011 г. Советом глав правительств СНГ Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в сфере культуры²⁵. Концепция является основополагающим документом сотрудничества в области культуры на долгосрочную перспективу и представляет собой комплекс согласованных позиций государств – участников СНГ в отношении межгосударственного сотрудничества в сфере культуры.

Основная цель Концепции – формирование общего культурного пространства государств – участников СНГ, но не в качестве унифицированной среды, а как поля для равных возможностей и проявления культурного многообразия. Главными задачами реализации настоящей Концепции являются: повышение заинтересованности государств – участников СНГ в организации и проведении совместных мероприятий в сфере культуры; создание условий для распространения общих гуманистических ценностей народов государств – участников СНГ (в том числе толерантности, дружбы и добрососедства, культуры мира, межнационального и межконфессионального согласия), уважения к культуре, языкам и традициям других народов; сохранение и развитие историко-культурного наследия народов стран Содружества; полноценное использование потенциала гражданского общества в целях расширения культурного сотрудничества, в том числе вовлечение молодежи в сохранение и приумножение историко-культурного наследия народов государств – участников СНГ; совершенствование художественного образования и поощрение научных исследований в сфере культуры; совершенствование правового (включая законодательное) обеспечения культурного сотрудничества стран Содружества. Сотрудничество государств – участников СНГ в сфере культуры реализуется по следующим направлениям: сотрудничество по обмену опытом в области государственного управления культурой, использование международного опыта администрирования в сфере культуры, обмен передовыми технологиями в области управления культурой в странах Содружества; сохранение историко-культурного наследия и развитие культурно-познавательного туризма на пространстве СНГ; развитие молодежного добровольческого движения в сфере культуры; выявление и поддержка талантливой молодежи; обеспечение равноправного доступа к получению качественного образования по специальностям культуры и искусства; активизация контактов между организациями гражданского общества (организация дискуссионных клубов, круглых столов, форумов и конференций) по актуальным вопросам культурного сотрудничества на пространстве СНГ; противодействие идеологии ксенофобии и нетерпимости силами культуры; содействие развитию культурных связей между представителями этнических диаспор; расширение сотрудничества в области авторских и смежных прав; содействие повышению общего уровня юридической грамотности работников культуры.

В Концепции установлены также формы и механизмы ее реализации. В частности, в области сохранения и использования историко-культурного наследия предполагается осуществлять обмен опытом и передовыми технологиями реставрации и консервации недвижимых памятников истории и культуры на территориях государств – участников СНГ, обмен опытом и специалистами в деле инвентаризации, подготовки нормативных документов, создания охранных зон памятников, разработки планов развития, использование недвижимых памятников истории и культуры и исторических заповедников в целях развития культурно-познавательного туризма, обмен опытом по возрождению и развитию народного творчества, проведение научных конференций, практических семинаров, симпозиумов, разработку научно-методических рекоменда-

²⁵ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3038> (дата обращения: 12.01.2012).

ций по данной тематике, участие в международных фестивалях, выставках, конкурсах, проводимых на территориях государств – участников СНГ, обмен творческими коллективами.

В области культуры развивается также и модельное нормотворчество. В частности, МПА СНГ был принят Модельный закон «О культуре» (постановление МПА СНГ от 04.12.2004 г. № 24-6)²⁶. В данном акте формулируются задачи законодательства о культуре, предлагаются определения наиболее важных с точки зрения нормативного регулирования понятий. Модельный закон «О культуре» закрепляет определенные гарантии прав и свобод человека и гражданина в области культуры. В качестве последних рассматриваются право на культурную деятельность и участие в культурной жизни, право на творчество и культурную самобытность, право на художественное образование, право собственности на объекты материальной культуры, право создавать организации культуры, право вывоза культурных ценностей за пределы государства, право на культурную деятельность в иностранных государствах, право на сохранение и развитие национально-культурной самобытности народов и этнических общностей.

В указанном модельном законе также определяются обязанности государства в области культуры. К ним относятся обязанность государства по обеспечению свобод и гарантий самостоятельности субъектов культурной деятельности, обязанность осуществлять антимонопольное регулирование культурной деятельности. На государство возлагается обязанность создавать условия для самореализации талантов. Государство обязано вести статистический учет в области культуры. Бюджетное финансирование признается основой государственных гарантий сохранения и развития культуры.

Отдельное внимание в Модельном законе «О культуре» уделяется вопросам охраны культурного наследия. Предлагаемая система мер должна обеспечить содействие собственникам в охране культурного наследия, формирование механизма государственного контроля за соблюдением установленных требований по охране объектов культурного наследия. Специальные меры охраны предусматриваются в отношении особо ценных объектов культурного наследия, музейного, библиотечного, архивного и иных фондов культурных ценностей. В обязанности государства входит оказание государственной поддержки народного художественного творчества.

Модельный закон «О культуре» содержит рекомендации и в части регулирования правового статуса творческих работников и их организаций, а также иных организаций культуры.

В целом МПА СНГ предложило национальному законодателю придерживаться такой системы законодательства о культуре, которая основывается на общем законе, распространяющемся на все виды культурной деятельности. При этом в данном законе должны найти отражение такие важнейшие принципы современной культурной политики, как свобода творчества и осуществления культурной деятельности, государственная поддержка культуры. Следует отметить, что практически все страны имеют подобные общие законы о культуре. Собственно сам рассмотренный модельный закон во многом воплотил опыт законодательного регулирования отношений в области культуры в государствах – участниках СНГ.

²⁶ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35.

1.2. Общий обзор национальных законодательств стран Содружества в сфере культуры и сохранения культурного наследия

Реформирование правовой базы культурной деятельности в 1990-е гг. сопровождалось как структурными преобразованиями в соответствующей отрасли законодательства, так и существенным содержательным обновлением. Это было связано и с изменением роли государства в культурной жизни, и с развитием рыночных отношений, которые не обошли стороной область культуры.

С оформлением законодательства о культуре в отрасль законодательства начинается новый этап в развитии правового регулирования отношений в сфере культуры. Этап, который отличается, прежде всего, расширением действия права на культурную сферу. Правовое регулирование в этой сфере приобретает системный и комплексный характер, повышается значение внешнего упорядочивающего воздействия на нее. На новом этапе укрепляется роль закона как правового регулятора.

Активное формирование законодательства о культуре отражает и глубинные процессы общественного и государственного развития. Без их учета невозможен анализ системы нормативных правовых актов в сфере культуры.

В частности, в условиях глобализации, при формировании универсальных наднациональных ценностей, культурных установок нациообразующая задача законодательства о культуре наполняется новым смыслом – не раствориться в этих глобальных ценностях, остаться уникальной частью мировой культуры, сохранить свое культурное и историческое наследие²⁷. В этом отношении уже хрестоматийным стал пример французского опыта квотирования при показе кинематографических произведений, имеющего целью сократить демонстрацию произведений американских кинематографистов. Предложения о необходимости на законодательном уровне закрепить цель противодействия иностранному культурному влиянию высказываются и исследователями из стран Содружества²⁸.

Законодательство о культуре выступает как средство государственной политики в сфере культуры. Укрепление государства как общественного института неизбежно приводит к расширению функций государства. Общемировой тенденцией является активизация государственной политики в сфере культуры. Свое выражение государственная культурная политика находит, в том числе, и в системе специально принимаемых нормативных правовых актов.

Таким образом, появление в правовой системе такого новообразования, как законодательство о культуре, носит во многом объективный характер. Соответственно развитие отрасли в таком случае не может объясняться уже исключительно произвольным выбором законодателя. Напротив, законодатель должен исходить из того, что правовое регулирование в сфере культуры объективно необходимо и что основным внешним выражением взаимодействия права и культуры выступает именно законодательство о культуре.

²⁷ Зачастую в литературе глобализация в сфере культуры трактуется как американизация, то есть придание ценностям американской культуры универсального значения (см., напр.: Костина А.В. Массовая культура как феномен постиндустриального общества. М., 2008. С. 191.). Но следует отметить, что тревогу по поводу сохранения чисто американской культуры, основанной на ценностях, выработанных в первые десятилетия истории США, под натиском универсализма и стандартизации культурной жизни, приводящих к лишению ее национальной специфики, высказывают и американские авторы. В этом отношении показательна работа С. Хантингтона «Кто мы?», имеющая подзаголовок «Вызовы американской национальной идентичности».

²⁸ Васильева Л.Н. К вопросу о мерах по противодействию культурной экспансии иностранных государств на территорию Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 8–11.

Современная деятельность государств – участников СНГ в области культуры прежде всего основывается на конституционных положениях. Конституционное регулирование отношений в области культуры в государствах – участниках СНГ развивается по двум направлениям. Первое связано с конституционным закреплением так называемых культурных прав и свобод. Это прежде всего свобода творчества (ст. 40 Конституции Республики Армения, ст. 51 Конституции Республики Беларусь, ст. 33 Конституции Кыргызской Республики, ст. 44 Конституции Российской Федерации, ст. 39 Конституции Туркменистана, ст. 42 Конституции Республики Узбекистан, ст. 54 Конституции Украины).

К культурным правам и свободам также относится право на участие в культурной жизни, право на использование учреждений культуры, право на использование культурных ценностей (ст. 40 Конституции Азербайджанской Республики, ст. 49 Конституции Кыргызской Республики, ст. 44 Конституции Российской Федерации, ст. 40 Конституции Республики Таджикистан). В Республике Беларусь также признается право на участие в культурной жизни, а обеспечение общедоступности ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, развитие сети культурно-просветительных учреждений рассматриваются как государственные гарантии, направленные на его реализацию (ст. 51 Конституции).

Помимо индивидуальных прав в области культуры на конституционном уровне закрепляются права и государственные гарантии в области культуры отдельных категорий граждан. Право на сохранение и развитие культуры признается одним из основных прав национальных меньшинств в Республике Армения (ст. 41 Конституции). В Республике Казахстан конституционным признается право на пользование родной культурой (ст. 19 Конституции). В Республике Беларусь устанавливается ответственность государства за свободное развитие культуры всех национальных общностей (ст. 15 Конституции). Право на культурную самобытность провозглашается в ст. 10 Конституции Республики Молдова.

Кроме национальных меньшинств специальные государственные гарантии в области культуры предоставляются и молодежи. В частности, государство в Республике Армения обязуется проводить политику, направленную на содействие участию молодежи в политической, экономической и культурной жизни страны (ст. 48 Конституции). Конституция Республики Молдовы возлагает на государство обязанность обеспечивать условия для свободного участия молодежи в культурной жизни страны (ст. 50).

В конституционных актах закрепляются не только права, но и обязанности человека в области культуры. В большинстве государств – участниках СНГ на человека возлагается обязанность охранять, беречь памятники истории и культуры, историческое, духовное и культурное наследие (ст. 40 Конституции Азербайджанской Республики²⁹, ст. 37 Конституции Республики Казахстан, ст. 50 Конституции Республики Молдова, ст. 44 Конституции Российской Федерации, ст. 44 Конституции Республики Таджикистан, ст. 49 Конституции Республики Узбекистан). В соответствии с украинской конституцией обязанности граждан в области охраны историко-культурного наследия, памятников истории и культуры заключается в непричинении вреда культурному наследию и возмещению причиненных ему убытков (ст. 66).

Второе направление конституционного регулирования отношений в области культуры выражается в закреплении определенных государственных гарантий в данной области. Выше уже отмечались обязанности по обеспечению тех или иных прав и свобод человека и гражданина. Кроме этих конституционных гарантий можно выделить следующие. Во-первых, это гарантии развития культур и искусства в целом. Такие широкие гарантии закреплены в конституциях Азербайджанской Республики (ст. 16), Республики Армения (ст. 48), Республики

²⁹ При этом в Азербайджанской Республике отношение человека к культурному и историческому наследию рассматривается не просто как обязанность, но и как долг (ст. 77 Конституции Азербайджанской Республики).

Беларусь (ст. 51), Республики Молдова (ст. 33), Туркменистана (ст. 39). В Республике Узбекистан государственная обязанность заключается не просто в сохранении и развитии культуры, но и в обеспечении культурного развития общества (ст. 42). Развитию культуры служит и такая обязанность государства, как содействие международному сотрудничеству (ст. 11 Конституции Туркменистана). Во-вторых, конституционные обязанности государства могут выражаться в сохранении исторического и культурного наследия, памятников истории и культуры, культурных и духовных ценностей (ст. 16 Конституции Азербайджанской Республики, ст. 15 Конституции Республики Армения, ст. 15 Конституции Республики Беларусь, ст. 49 Конституции Кыргызской Республики, ст. 40 Конституции Республики Таджикистан, ст. 11 Конституции Туркменистана, ст. 49 Конституции Республики Узбекистан, ст. 54 Конституции Украины).

При этом в современных условиях соответствующие конституционные положения приобретают новое звучание. Конституции государств – участников СНГ в большинстве своем основаны на приоритете прав и свобод человека и гражданина. На государство возлагается обязанность по обеспечению, гарантированию и охране прав и свобод человека и гражданина. Вследствие этого законодательство о культуре как отрасль национального законодательства должно быть направлено на обеспечение культурных прав человека, закрепленных в конституционных актах.

Структура современного законодательства государств – участников СНГ о культуре отличается рядом особенностей. Прежде всего, необходимо отметить повышение роли закона в правовом регулировании культурной деятельности. В период с 1991 г. по 2012 г. были приняты многочисленные законы в области культуры, регламентирующие разнообразные стороны культурной жизни.

Следует обратить внимание, что большинство государств – участников СНГ строят законодательное регулирование отношений в области культуры на основе общих законов о культуре, то есть таких законодательных актов, предмет регулирования которых составляют в целом отношения в сфере культуры, а не только отдельные направления в этой сфере. Данные законы играют роль активного центра законодательства о культуре как отрасли законодательства. Это достигается посредством закрепления принципов государственной культурной политики, общих для отрасли понятий, норм, определяющих основы статуса организаций культуры, правовое положение национального культурного достояния и культурного наследия и т. д. В основном данные акты именуются законами о культуре. В Азербайджанской Республике действует Закон от 06.02.1998 г. № 430-1Г «О культуре»³⁰, в Республике Армения – Закон от 18.12.2002 г. № ЗР-465 «Об основах культурного законодательства»³¹, в Республике Беларусь – Закон от 04.06.1991 г. № 832-ХП «О культуре»³², в Республике Казахстан – Закон от 15.12.2006 г. № 207-III ЗРК «О культуре»³³, в Кыргызской Республике – Закон от 07.04.2009 г. № 119 «О культуре»³⁴, в Республике Молдова – Закон от 27.05.1999 г. № 413-XIV «О культуре»³⁵, в Российской Федерации – Основы законодательства Российской Федерации от 09.10.1992 г. № 3612-1³⁶, в Республике Таджикистан – Закон от 13.12.1997 г. № 516 «О культуре»³⁷, в Туркменистане – Закон от 12.03.2010 г. № 92-IV «О культуре», на Украине – Закон

³⁰ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 1998. № 4. Ст. 223.

³¹ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1338&lang=gus> (дата обращения: 12.01.2012).

³² Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. 1991. № 20. Ст. 291.

³³ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2006. № 24. Ст. 147.

³⁴ Эркин Тоо. 2009. 14 апр.

³⁵ Monitorul Oficial. 1999. № 83–86.

³⁶ Российская газета. 1992. 17 нояб.

³⁷ Официальный сайт Маджлиси Оли Республики Таджикистан. URL: http://parlament.tj/ru/images/stories/1997/o_kulture.doc (дата обращения: 12.01.2012).

от 14.12.2010 г. № 2778-VI «О культуре»³⁸. Таким образом, общие законы о культуре можно рассматривать в качестве своеобразной общей части законодательства о культуре, принципы и нормы которой конкретизируются и развиваются в законах, посвященных отдельным направлениям культурной деятельности.

Кроме общих законов о культуре, культурная деятельность как специфический объект правового регулирования получила закрепление и в иных законодательных актах государств – участников СНГ. Отдельное законодательное закрепление получили отношения в области музейного, библиотечного дела и театрального, охраны культурных ценностей, вывоза и ввоза культурных ценностей, поддержки народных художественных промыслов, деятельности творческих союзов.

³⁸ Урядовый курьер. 2011. № 14.

1.3. Управление и финансирование культуры

Государственное управление в сфере культуры строится на определении приоритетов и принципов государственной политики, формировании системы органов государственной власти, осуществляющих управленческие функции в данной сфере, разграничении полномочий между уровнями государственной власти и органами государственной власти и органами местного самоуправления, определении форм и методов государственного управления.

Что касается методов государственного управления, то в сфере культуры активно сочетаются такие диаметрально противоположные методы, как обязывание и запрет, с одной стороны, и поощрение и стимулирование – с другой. Широко применяется государственный контроль, в первую очередь в области охраны культурного наследия. Метод поощрения и стимулирования находит выражение в активном использовании такого режима, как государственная поддержка граждан и организаций, осуществляющих культурную деятельность.

Эффективность государственного управления в сфере культуры во многом зависит от успешного сотрудничества между органами государственной власти, органами местного самоуправления и различными объединениями граждан, организациями культуры. Во многих государствах – участниках СНГ учитывается данная специфика и предусматриваются различные способы обеспечения такого взаимодействия, особенно в области охраны культурного наследия (см. ниже).

В государствах – участниках СНГ бюджетное финансирование культуры признается одной из важнейших задач государства. Законодательные акты, определяющие культурную политику государств в целом (общие законы о культуре), а также законодательные акты по отдельным направлениям культурной политики в той или иной форме закрепляют принцип государственного участия в финансировании культурной деятельности.

Государственные гарантии финансирования культуры могут носить общий характер посредством закрепления норм-принципов, определяющих положение государства в сфере культуры. Такой способ регулирования используется во всех государствах – участниках СНГ.

Кроме того, законодательные акты могут содержать и конкретные положения относительно роли государства в финансовом обеспечении культуры. В соответствии с Законом **Республики Беларусь** «О культуре в Республике Беларусь» государство устанавливает гарантированную долю бюджетных средств на развитие искусства и культуры в размере не менее трех процентов от общей суммы государственного бюджета Республики Беларусь. Основой государственных гарантий поддержки деятельности в области культуры в Кыргызской Республике является ежегодное финансирование в размере не менее трех процентов расходной части республиканского бюджета на соответствующий финансовый год. При этом в Кыргызской Республике обеспечивается выделение государственных капитальных вложений для поддержки и развития материально-технической базы культуры. Распределение капитальных вложений по объектам культурного назначения определяется соответствующими органами государственного управления на основе открытого и гласного обсуждения альтернативных вариантов. Государство обеспечивает выделение капиталовложений для укрепления и развития материально-технической базы культуры и в Республике Молдова. На государство возлагается обязанность обеспечивать материально-техническую базу, необходимую для выполнения программ развития культуры, строительства и реконструкции объектов культуры.

В **Туркменистане** государственным театрам, кинотеатрам, концертным и культурно-досуговым организациям из государственного бюджета Туркменистана выделяются субсидии на покрытие убытков, связанных с предоставлением услуг по обеспечению доступности театральных, концертных и культурно-досуговых мероприятий для всех слоев населения, в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

Государственным музеям из государственного бюджета Туркменистана выделяются субсидии на покрытие убытков, связанных с обеспечением сохранности, учета, комплектования и реставрации историко-культурных ценностей, в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

Государственные гарантии развития культуры на **Украине** отличаются особенностью. В частности, законодательство данной страны предусматривает создание базовой сети заведений культуры формируется с целью обеспечения развития сферы культуры, всех жанров и видов искусства, а также целостности национальной культуры, соблюдения прав граждан Украины в сфере культуры, обеспечения доступности национального культурного достояния, культурных благ и художественного творчества путем соблюдения государственных социальных нормативов в сфере обслуживания заведениями культуры. Базовая сеть заведений культуры формируется органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в порядке, определенном Кабинетом министров Украины. Существующие заведения культуры и заведения образования сферы культуры автоматически включаются в базовую сеть. Органы исполнительной власти и органы местного самоуправления во время формирования и обеспечения функционирования базовой сети заведений культуры руководствуются государственными социальными нормативами в сфере обслуживания заведениями культуры, предусмотренными Законом Украины «О государственных социальных стандартах и государственных социальных гарантиях». Исключение заведений культуры из базовой сети возможно только по согласованию с Министерством культуры и туризма Украины. К базовой сети заведений культуры общегосударственного уровня относятся государственные, в том числе национальные (библиотеки, музеи, архивы, галереи, заповедники, цирки, театры, филармонии, музыкальные коллективы и ансамбли, культурно-информационные и культурно-просветительские центры, учебные заведения культуры и искусства, киностудии, художественные галереи, выставки национального (общегосударственного) значения и тому подобное), заведения культуры. К базовой сети заведений культуры местного уровня относятся местные заведения культуры (библиотеки, музеи, галереи, заповедники, выставочные залы, театры, филармонии, концертные организации, художественные коллективы, кинотеатры, киноvideопрокатные предприятия, объединения, дворцы и дома культуры, другие клубные заведения, учебные заведения сферы культуры, начальные специализированные художественные учебные заведения (школы эстетического воспитания и студии), парки культуры и отдыха и тому подобное). На основании государственных социальных нормативов обеспечения населения заведениями культуры и культурными услугами специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти в сфере культуры утверждает перечень заведений культуры базовой сети общегосударственного уровня. Местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления утверждают перечни заведений культуры базовой сети местного уровня. Заведения культуры общегосударственного и местного уровня базовой сети в зависимости от формы собственности содержатся или получают финансовую поддержку соответственно за счет средств государственного бюджета Украины, бюджета Автономной Республики Крым, других местных бюджетов, а также средств учреждений, организаций, граждан и их объединений.

Специальные меры государственного финансирования могут предусматривать для отдельных территорий государства, как правило, сельской местности. В **Республике Беларусь** проектирование и строительство учреждений культуры в сельской местности финансируется за счет государственных средств или организациям и учреждениям, ведущим строительство, затраченные денежные средства в объеме проектной сметы компенсируются. В **Республике Казахстан** обеспечивается приоритет в развитии культуры в сельской местности, формировании сети государственных организаций культуры, создании условий для эстетического образования и культурного обслуживания населения на уровне, определяемом требованиями норматива обеспеченности сельских населенных пунктов объектами культуры. Госу-

дарственные организации культуры в сельской местности пользуются приоритетным правом материально-технического обеспечения. В сельской местности **Республики Таджикистан** государством обеспечивается приоритет различным видам культурной деятельности, в создании учреждений культуры, работ и мер по улучшению эстетической среды и совершенствованию культурной деятельности учреждений.

На государственном уровне предпринимаются различные шаги по диверсификации источников финансирования. Хотя в целом проблема привлечения негосударственных средств в сферу культуры стоит остро.

Прежде всего, следует отметить, что государственные организации культуры могут получать финансирование также за счет внешних источников, не связанных с государством. Данное право указных организаций признается в законодательстве всех государств – участников СНГ. Так, в соответствии с Законом **Азербайджанской Республики** «О культуре» находящиеся в государственной собственности учреждения культуры финансируются за счет государственного бюджета, внебюджетных поступлений и иных не запрещенных законодательством источников. Учреждения же, находящиеся в муниципальной и частной собственности, финансируются за счет собственных средств и доходов, полученных от регулируемой законодательством деятельности.

Для привлечения дополнительных финансовых средств в сферу культуры законодательство государств – участников СНГ допускает создание органами государственной власти различных фондов. В частности, в Азербайджанской Республике в целях привлечения дополнительных средств финансирования в сферу культуры соответствующий орган исполнительной власти создает национальный фонд культуры. Фонды развития культуры предусмотрены в законодательстве Республики Армения, Республики Казахстан.

В **Республике Беларусь** для финансирования культуры создается республиканский фонд финансирования культуры, а также фонды финансирования культуры местных Советов народных депутатов. Источниками формирования таких фондов являются благотворительные поступления от предприятий, учреждений и организаций всех видов собственности, прибыль от проведения специальных лотерей, аукционов, выставок, благотворительные поступления от общественных организаций и от граждан, поступления от продажи и приобретения ценных бумаг, выпускаемых фондом. Для финансирования видов искусства и направлений культурной деятельности в составе фондов финансирования культуры могут создаваться специальные фонды (театра, музыки, кино, изобразительного искусства и другие). Распределение средств фонда финансирования культуры осуществляется в соответствии с положением о фонде, утверждаемым Советом министров Республики Беларусь. Деятельность фондов финансирования культуры местных Советов народных депутатов утверждается соответствующими местными Советами.

В современных условиях немаловажное значение имеют налоговые механизмы негосударственного финансирования культуры. В законодательстве государств – участников СНГ в той или иной мере нашла отражение практика налогового стимулирования лиц, вкладывающих средства в данную сферу. Соответствующие меры могут закрепляться в кодифицированном акте налогового законодательства, например в Российской Федерации, а могут устанавливаться, в том числе и законодательстве о культуре, как это установлено, например, в Республике Беларусь.

Государство может не только стимулировать приток частных средств в культуру, но и предусматривать обязательные платежи для развития данной сферы. Так, возможно возложение обязанности организаций, независимо от форм собственности, перечислять средства в специальные фонды, если данные организации расположены на территориях памятников истории и культуры или территориях, имеющих особое историко-культурное значение. Как правило, данные обязанности сформулированы в общей форме. Но в **Республике Молдова** на зако-

нодательном уровне определяется и сумма соответствующих отчислений. В данном государстве промышленные и сельскохозяйственные предприятия, расположенные в защитных зонах памятников, включенных в Перечень памятников, а также предприятия, деятельность которых отрицательно сказывается на сохранности памятников, наносит вред их эстетической, художественной и исторической ценности, обязаны отчислить в местные бюджеты от 0,5 до 5 процентов их прибыли согласно решению местных органов власти в соответствии с заключением министерства культуры.

Важной для государств – участников СНГ является проблема государственного финансирования частного сектора культуры. Данный сектор культуры действует на основе самофинансирования, что вполне естественно в условиях плюрализма форм собственности и провозглашаемой свободы творчества. Хотя следует отметить, что государственное участие в финансировании данного сектора не упразднено. В законодательстве государств – участников СНГ предусматриваются различные формы бюджетного финансирования граждан и организаций в сфере культуры. Данные формы в основном находят выражение через институт государственной поддержки культуры. В основе государственного финансирования негосударственного сектора культуры лежат конституционные положения об обязанности государства сохранять культурное наследие и создавать условия для реализации прав граждан в сфере культуры. Государственная поддержка оказывается различным фольклорным коллективам, лицам, развивающим народное художественное творчество, общественным объединениям, уставные цели которых связаны с охраной культурного наследия, творческим союзам. Предусматривается оказание государственной помощи гражданам и частным организациям, в собственности или законном владении которых находятся культурные ценности национального значения. Конкретные формы государственной поддержки культурной деятельности будут рассмотрены ниже.

1.4. Правовой статус памятников истории и культуры, историко-культурных заповедников

Одним из важнейших направлений государственной политики в сфере культуры во всех государствах – участниках СНГ является государственная охрана исторического и культурного наследия, памятников истории и культуры. Соответствующие нормы закрепляются в общих законах о культуре. Кроме того, принимаются и специальные законодательные акты, конкретизирующие режим охраны исторического и культурного наследия: Закон Азербайджанской Республики от 10.04.1998 г. № 470-1Г «Об охране памятников истории и культуры»³⁹, Закон Республики Армения от 12.12.1998 г. № ЗР-261 «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры и исторической среды»⁴⁰, Закон Республики Армения от 03.05.2003 г. № ЗР-531 «О недвижимых памятниках истории и культуры, считающихся государственной собственностью Республики Армения и не подлежащих отчуждению»⁴¹, Закон Республики Казахстан от 02.07.1992 г. № 1488-ХП «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия»⁴², Закон Кыргызской Республики от 26.07.1999 г. № 91 «Об охране и использовании историко-культурного наследия»⁴³, Закон Республики Молдова от 22.06.1993 г. № 1530-ХП (вред. от 04.06.2010 г.) «Об охране памятников»⁴⁴, Федеральный закон Российской Федерации от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁴⁵, Закон Республики Таджикистан от 03.03.2006 г. № 178 «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия»⁴⁶, Закон Республики Узбекистан от 30.08.2001 г. № 269-П «Об охране и использовании объектов культурного наследия»⁴⁷, Закон Украины от 08.06.2000 г. № 1805-III «Об охране культурного наследия»⁴⁸.

Действуют также отдельные законы, устанавливающие особенности охраны отдельных видов памятников, прежде всего, археологического наследия: Закон Республики Молдова от 17.10.2010 г. № 218 «Об охране археологического наследия»⁴⁹, Закон Республики Узбекистан от 13.10.2009 г. № ЗРУ-229 «Об охране и использовании объектов археологического наследия»⁵⁰, Закон Украины от 18.03.2004 г. № 1626-IV «Об охране археологического наследия»⁵¹.

Большое значение для охраны объектов культурного наследия имеет их государственный учет. Именно государственный учет позволяет юридически признать тот или иной объект памятником истории и культуры. Юридическими последствиями включения объекта в соответствующий документ учета является включение его в систему мер административного характера, направленных на сохранение, и распространение на него ограничений в части использования

³⁹ Сборник законодательства Азербайджанской Республики. 1998. № 6. Ст. 365.

⁴⁰ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.Parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1642&lang=gus> (дата обращения: 14.01.2012).

⁴¹ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1642&lang=gus> (дата обращения: 12.01.2012).

⁴² Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 15. Ст. 363.

⁴³ Эркин Тоо. 1999. 20. авг.

⁴⁴ Monitorul Oficial. 2010. № 15–17. Ст. 23.

⁴⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519.

⁴⁶ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2006. № 3. Ст. 168.

⁴⁷ Собрание Республики Узбекистан. 2001. № 2001. № 17. Ст. 116.

⁴⁸ Ведомости Верховной Рады Украины. 2000. № 39. Ст. 333.

⁴⁹ Monitorul Oficial. 2010. № 235–240. Ст. 738.

⁵⁰ Народное слово. 2009. 14 окт.

⁵¹ Ведомости Верховной Рады Украины. 2004. № 26. Ст. 361.

и обеспечения доступности. В Республике Казахстан памятники истории и культуры подлежат включению в Государственный список памятников истории и культуры. Такие же списки предусматриваются законодательством Кыргызской Республики. При этом в данном государстве включение объектов культурного наследия, являющихся жилыми помещениями, допускается только с разрешения собственника.

В большинстве стран Содружества списки, перечни, реестры объектов исторического и культурного наследия утверждаются органами исполнительной власти. Но есть и исключения. Так, в Республике Молдова перечни памятников передаются Министерством культуры на утверждение в парламент.

Осуществление государственной охраны и ограничения оборота памятников истории и культуры возможно также и до их официальной регистрации как объектов культурного наследия. Как правило, такие объекты именуются «выявленными» (например, Республике Казахстан, в Кыргызской Республике, Российской Федерации). Так, в Республике Казахстан выявленные объекты историко-культурного наследия включаются в список предварительного учета и до принятия окончательного решения об их статусе подлежат охране наравне с памятниками истории и культуры. Государственная охрана объектов, еще не получивших статус памятника, но в отношении которых проводятся работы по изучению с целью придания такого статуса, устанавливается и в Республике Молдова.

В ряде стран не допускается исключение объектов культурного и исторического наследия из охранных списков, кроме случаев их физической утраты (Республика Казахстан, Кыргызская Республика).

Помимо общего списка памятников истории и культуры в Кыргызской Республике ведется список объектов историко-культурного наследия, находящихся под угрозой утраты.

С учетом исторического и культурного значения объекты культурного наследия могут подразделяться на определенные категории. Данная дифференциация в основном выглядит следующим образом. В ряде стран отдельно выделяются памятники истории и культуры, имеющие мировое значение и отнесенные к всемирному культурному наследию ЮНЕСКО. Охрана таких памятников находится в ведении центральных органов государственной власти. Кроме того, эти же органы власти обеспечивают охрану и памятников общегосударственного значения. Иные объекты культурного наследия, так называемые памятники истории и культуры местного или регионального значения, охраняются органами государственной власти на местах или органами местного самоуправления (например, в Российской Федерации).

Для обеспечения сохранности памятников истории и культуры, иных объектов культурного наследия могут вводиться и так называемые охранные зоны, отличительной особенностью режима которых является введение ограничения на осуществление хозяйственной деятельности. В Азербайджанской Республике такие зоны именуются заповедными, и для каждой зоны уполномоченным органом исполнительной власти устанавливается свой режим. В Республике Казахстан, Кыргызской Республике устанавливаются охранные зоны, зоны регулирования застройки и зоны охраняемого исторического или природного ландшафта. Согласно Закону **Республики Молдова** «Об охране памятников» для предотвращения повреждения недвижимых памятников государственные органы по охране памятников совместно с Министерством строительства и регионального развития Республики Молдова и Академией наук Республики Молдова составляют перечень защитных зон памятников и представляют его Правительству Республик Молдова на утверждение. Министерство культуры Республики Молдова разрабатывает Положение о вмешательстве в защитные зоны памятников и их использования.

Обеспечение сохранности памятников истории и культуры возлагается на собственников. Что касается органов государственной власти, то их задача заключается в контроле за соблюдением данного требования. Для чего предусмотрены различные административные механизмы. Это разрешительный режим проведения работ на объектах культурного наследия

и отчетность по итогам работы. Реставрационные работы на памятниках истории и культуры осуществляются физическими и юридическими лицами на основании лицензии, в Кыргызской Республике требуется государственное утверждение проекта реставрации определенного памятника истории и культуры, а также отдельное разрешение на проведение конкретных работ в рамках утвержденного проекта. В Республике Молдова работы по консервации и реставрации осуществляются в соответствии с технической документацией, составленной на основе многосторонних исследований и заключения государственных органов по охране памятников.

Могут устанавливаться и специальные требования к лицам, имеющим право осуществлять работы по сохранению памятников истории и культуры. Подтверждением соответствия установленным требованиям служат такие механизмы, как лицензирование и аттестация. В Республике Молдова работы по консервации и реставрации осуществляют специализированные в этой области отечественные и зарубежные физические и юридические лица, аттестованные Министерством культуры.

В ряде стран работы по сохранению объектов культурного и исторического наследия должны проводиться в соответствии с определенными нормами. В Республике Молдова такие нормы утверждает Министерство культуры.

Проведение археологических исследований возможно исключительно под государственным контролем, что должно обеспечить как сохранность самих археологических памятников, так и предотвратить незаконный оборот. С целью контроля вводится разрешительный порядок проведения археологических работ. В Азербайджанской Республике такие разрешения выдаются Национальной академией наук. Осуществление археологических работ в Республике Казахстан возможно исключительно при наличии лицензии, выдаваемой уполномоченным центральным органом власти в области охраны памятников истории и культуры и согласуемой с местными органами власти. Ведение разведок, раскопок и иных исследований памятников археологии, включая подводные, в Кыргызской Республике допускается только при наличии специального разрешения – Открытого листа, который выдается Полевым комитетом Института истории Национальной академии наук Кыргызской Республики и регистрируется государственным органом по охране памятников. При этом Открытый лист для археологических раскопок на объектах, требующих дальнейшего сохранения и использования, регистрируется только при наличии финансовых гарантий для проведения полного комплекса охранных мер после завершения археологических исследований – консервации, реставрации и музеефикации в соответствии с международными стандартами.

О результатах археологических исследований должны быть поставлены в известность органы исполнительной власти, а также во многих странах и национальные или государственные академии наук. Результаты археологических раскопок передаются в государственные музеи (Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация и др.).

Охрана археологического наследия включает также введение обязательного проведения археологических исследований при проведении хозяйственных работ. Азербайджанское законодательство предусматривает, что во время проложения магистральных инженерных коммуникаций (нефте- и газопроводы и др.) и других строительных работ, при ведении строительных работ на участках, охватывающих территорию свыше гектара, организация, осуществляющая эти работы, на стадии технико-экономического обоснования должна обратиться в соответствующий орган исполнительной власти и Национальную академию наук Азербайджана о предстоящих работах и выделить средства для проведения предварительных работ по поиску памятников.

Регламентации подлежат не только археологические, но и иные исследовательские работы на объектах культурного наследия. Так, в **Азербайджанской Республике** необходимо получение уведомления уполномоченного органа исполнительной власти на проведение

таких работ, а на вновь обнаруженных архитектурных памятниках – разрешение соответствующего органа власти.

Использование объектов культурного наследия также подчиняется определенным правилам, что позволяет говорить о введении ограничений права собственности на такие объекты. Следует отметить, что это согласуется с конституционными целями в области охраны объектов культурного наследия (см. выше). Практика ограничений весьма разнообразна. Это может быть абсолютный запрет на сдачу в аренду определенных объектов культурного наследия. Возможно целевое ограничение использования памятников истории и культуры. В Азербайджанской Республике они могут сдаваться в аренду исключительно для научных, культурных, религиозных, служебных и туристических целей. Законодательство Республики Казахстан ограничивает использование объектов культурного наследия исключительно в целях возрождения и развития духовных и культурных традиций народов Казахстана, а также в научных и воспитательных целях. В Кыргызской Республике также допускается использование объектов историко-культурного наследия строго в ограниченных целях – для духовного и культурного развития народов Кыргызской Республики, а также в научных, учебных, воспитательных, туристических и экскурсионных целях. Но все же допускается и иное использование при наличии разрешения уполномоченного органа государственной власти.

Использование собственниками объектов культурного наследия может быть обусловлено принятием необходимого решения органом государственной власти. Так, сдача в аренду памятников истории и культуры в Азербайджанской Республике допускается только после согласования с уполномоченным органом. При этом собственники и пользователи должны представить программы по использованию памятников, проекты соответствия установленным требованиям и проекты реставрации.

Правила сохранения объектов культурного наследия предполагают установление ограничений хозяйственной деятельности на территории соответствующих объектов или в пределах их зон охраны. Такие ограничения могут заключаться в следующем.

Во-первых, устанавливается разрешительный режим проведения подобных работ.

Во-вторых, возможно введение ограничений для движения транспортных средств.

В-третьих, при обнаружении памятников истории и культуры предписывается приостановление хозяйственных работ и извещение компетентных структур (органов государственной власти, а также государственных академий наук) (Азербайджанская Республика, Республика Казахстан). В Кыргызской Республике приостановление работ требуется в случае обнаружения объектов археологического наследия. В соответствии с законодательством **Республики Молдова** физические или юридические лица, обнаружившие в процессе любых работ на местности археологические остатки, которым можно придать статус памятника, обязаны прекратить работы и в течение 48 часов письменно сообщить об этом органы местного самоуправления, на территории которых находятся эти остатки, а также Министерству культуры Республики Молдова для их охраны и консервации.

В-четвертых, на определенных территориях, например, в зонах, имеющих мировую историческую и культурную ценность, строительные и иные хозяйственные работы могут проводиться после предварительного изучения такой территории.

В-пятых, возможно введение запрета на проведение тех или иных хозяйственных работ, если они осуществляются с нарушением установленных правил охраны объектов исторического и культурного наследия или создают угрозу таким объектам.

Обязательства в области охраны культурного и исторического наследия отражаются и на осуществлении градостроительной деятельности. Например, в **Республике Казахстан** проекты планировки, застройки и реконструкции городов и других населенных пунктов, а также карты землепользования имеющихся памятников истории и культуры подлежат согласованию с уполномоченным органом по охране и использованию историко-культурного наследия, в

Кыргызской Республике при разработке генеральных планов, проектов детальной планировки, строительства дорог, мостов и застройки населенных мест в них включаются утвержденные зоны охраны памятников. Заключения, касающиеся защитных зон памятников, обязательно учитываются при составлении генерального плана застройки городов и сел (Закон Республики Молдова «Об охране памятников»).

В отношении объектов культурного наследия допускается плюрализм форм собственности, хотя во многих случаях отдается приоритет государственной собственности, а в некоторых случаях государство имеет преимущество на приобретение памятников истории и культуры. Так, приоритет государства как приобретателя объектов культурного наследия закрепляется в законодательстве Азербайджанской Республики. В соответствии с законодательством Республики Казахстан, Кыргызской Республики государство обладает данным правом при публичной продаже памятника истории и культуры (исключения составляют случаи купли-продажи объекта культурного наследия, находящегося в долевой собственности, так как приоритет отдается участникам такой собственности). В Республике Молдова также предусматривается такой приоритет государства. При этом в Кыргызской Республике государство может уступить свой приоритет на приобретение прав собственности на памятники только юридическим и физическим лицам, которые приобретают памятники для передачи их в собственность государства, при представлении ими соответствующих письменных обязательств и гарантий.

Допустимые ограничения частной собственности на объекты культурного наследия могут заключаться в следующем. Это ограничение приватизации. В **Азербайджанской Республике** могут быть приватизированы только инженерные коммуникации, объекты обороны, памятники градостроительства, вероисповедания и истории, за исключением гидротехнических сооружений, архитектурные памятники местного значения.

В **Республике Армения** не подлежат отчуждению включенные в Государственный реестр недвижимых памятников истории и культуры Республики Армения и считающиеся государственной собственностью Республики Армения такие культурные ценности, как памятники древнейшего, древнего и средневекового периодов с занимаемыми ими и изолированными территориями, созданные на основании постановлений Правительства Республики Армения историко-культурные и природно-исторические заповедники, дома-музеи, пантеоны, мемориальные комплексы, монументы, здания государственных хранилищ, музеев, домов-музеев, включающих историко-культурные собрания.

В **Кыргызской Республике** памятники истории и культуры не подлежат приватизации. Но недвижимые памятники истории – дома, связанные с выдающимися деятелями республики, могут находиться в частной собственности по праву наследования. При этом условия их купли и продажи согласовываются с государственным органом по охране памятников.

Законодательство **Республики Молдова** устанавливает государственный контроль за оборотом памятников истории и культуры, который заключается в уведомлении уполномоченного органа государственной власти об осуществленной сделке.

Охрана объектов культурного наследия должна создать условия для сохранения исторической и культурной памяти народов. Поэтому большое значение имеет не только комплекс мер собственно по физическому сохранению памятников истории и культуры, но и по обеспечению их доступности для населения. В Республике Молдова собственники или обладатели земельных участков, на которых находятся исторические памятники, обязаны предоставлять их в распоряжение ученых для проведения исследований. В определенных случаях допускается ограничение доступности объектов культурного наследия. В Республике Казахстан гражданин, имеющий в собственности памятник истории и культуры, вправе требовать неразглашения его содержания или недоступность для исследований и публичного осмотра на срок до пятидесяти лет, если объект собственности принадлежит ему на правах наследства и по своему происхождению или содержанию связан с личностью завещателя или предками собственника.

Вне зависимости от того, в чьей собственности находятся объекты культурного наследия, они должны использоваться и сохраняться в соответствии с законодательством. Соответствующие обязанности основаны на законе. Кроме того, во многих странах предусматривается оформление и специальных документов, фиксирующих обязанности конкретного собственника в отношении конкретного объекта культурного наследия. В **Республике Казахстан** таким документом является охрannое обязательство, которое выдается местными исполнительными органами областей, города республиканского значения и столицы. Согласно законодательству **Кыргызской Республики** собственники объектов историко-культурного наследия обязаны получить соответствующий охранный документ установленного образца в государственных органах по охране памятников. С пользователями объектов историко-культурного наследия заключаются также договоры, в которых конкретизируются их обязательства с точки зрения охраны историко-культурного наследия.

В государствах – участниках СНГ внедряются и страховые формы защиты объектов культурного и исторического наследия. Например, в Республике Молдова собственники памятников в виде недвижимости обязаны заключать страховые договоры, в которых указывается стоимость памятников и земли в их защитных зонах, установленная экспертами.

Общим для законодательства всех государств – участников СНГ является закрепление такой формы охраны культурного наследия, как заповедники (историко-культурные, природные и т. п.). В **Азербайджанской Республике** возможность создания заповедников предусматривается Законом «Об охране памятников истории и культуры». При этом основная регулятивная нагрузка в определении режима заповедника ложится на акты органов исполнительной власти. Постановлением Кабинета министров Азербайджанской Республики от 18.03.2008 г. № 74 было утверждено Примерное положение о памятниках-заповедниках⁵². Данным Положением запрещаются определенные виды деятельности, которые могут нанести вред охраняемым объектам (геолого-разведочные и иные поисковые работы, любая деятельность, представляющая опасность для историко-культурных памятников и природного ландшафта и т. д.). Территория заповедника может быть использована исключительно для достижения целей, ради которых он был создан. Обеспечение поставленных целей и поддержание установленного режима заповедника возлагается на его администрацию, которая обязана проводить исследовательские, охранные и восстановительные работы. Территория заповедника охраняется также силами заповедника, в штате которого предусматриваются должности охранников (хранителей). Кроме того, в отношении каждого заповедника принимается отдельный акт, утверждающий положение о таком заповеднике. В Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике ансамбли и комплексы памятников истории и культуры, территории, представляющие особую историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, могут быть объявлены историко-культурными заповедниками, историко-культурными и мемориальными комплексами охрана которых осуществляется на основании специальных положений о них.

⁵² Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2008. № 3. Ст. 240.

1.5. Законодательное регулирование сохранения движимых культурных ценностей

Движимые культурные ценности составляют значительный пласт культурного наследия. Как и недвижимые культурные ценности, относимые к категории движимых подлежат государственной охране, элементом которой является установление правил учета, требований об использовании и обороте. Такие правила могут устанавливаться общими законами о культуре. Например, в соответствии с Законом **Украины** «О культуре» уникальные культурные ценности, имеющие исключительное историческое, художественное, научное и иное культурное значение для формирования отечественного культурного пространства и определяющие внос украинского народа во всемирное культурное наследие, признаются объектами национального культурного достояния и включаются в Государственный реестр национального культурного достояния. Порядок включения в указанный реестр и порядок ведения учета объектов национального культурного достояния определяются Кабинетом министров Украины.

В отдельных государствах принимаются специальные акты, направленные на сохранение движимых культурных ценностей вне зависимости от их перемещения за границу, включения в музейный фонд или отнесения к библиотечным памятникам. Закон **Туркменистана** от 15.09.1998 г. № 313-1 «Об охране, вывозе и ввозе культурных ценностей»⁵³ содержит положения, устанавливающие общий режим охраны культурных ценностей без привязки к их вывозу за пределы государства. В Туркменистане дифференцируется режим охраны культурных ценностей в зависимости от их принадлежности к движимым или недвижимым. Режим охраны движимых культурных ценностей основан на их учете в инвентаризационных списках движимых ценностей культуры, хранящихся в музеях, библиотеках, архивах Туркменистана и Регистре движимых ценностей культуры, не находящихся в государственных хранилищах. Хранение движимых культурных ценностей, включенных в указанный Регистр, осуществляется в соответствии с регламентом и паспортом охраны, утверждаемым органами государственной власти. Государство оказывает содействие собственникам движимых культурных ценностей в их охране, но при этом устанавливается государственный контроль за соблюдением установленных требований охраны, а сделки с культурными ценностями считаются действительными, если приобретатель извещен о статусе ценности и сделка прошла государственную регистрацию.

В **Азербайджанской Республике** действует Постановление Кабинета министров от 15.10.1998 г. № 204 «Об утверждении правил охраны, вывоза и использования национальных культурных ценностей»⁵⁴. Указанные правила распространяются как на движимые, так и на недвижимые культурные ценности.

Кроме того, в государствах – участниках СНГ правовое регулирование отношений по вопросам сохранения таких ценностей осуществляется по следующим направлениям: установление особого режима ввоза и вывоза культурных ценностей; установление правил комплектования музейных фондов; введение специальных правил охраны отдельных документов библиотечных фондов, отличающихся уникальной исторической и культурной значимостью.

В одних государствах правовое регулирование отношений в области вывоза культурных ценностей основано на общих законах о культуре и принимаемых в соответствии с ними подзаконных актах, как правило, в актах национальных правительств (Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Республика Казахстан), в других приняты отдельные законы по данному вопросу (Закон Российской Федерации от 15.04.1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе

⁵³ Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1998. № 3. Ст. 54.

⁵⁴ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 1998. № 10. Ст. 625.

культурных ценностей»⁵⁵, Закон Республики Таджикистан от 06.08.2001 г. № 42 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»⁵⁶, указанный выше Закон Туркменистана «Об охране, вывозе и ввозе культурных ценностей», Закон Республики Узбекистан от 29.08.1998 г. № 678-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»⁵⁷, Закон Украины от 21.09.1999 г. № 1068-XIV «О вывозе, ввозе и возвращении культурных ценностей»⁵⁸).

Правовое регулирование в области вывоза и ввоза культурных ценностей направлено на предотвращение утраты культурных ценностей при их перемещении через границу. Отличительными чертами режима вывоза культурных ценностей вне зависимости от того, регламентируются ли данные отношения отдельным законом или принятыми на основе общего закона о культуре подзаконными нормативными правовыми актами, являются следующие. Для вывоза культурных ценностей установлен особый административный порядок, направленный на предотвращение вывоза культурных ценностей, составляющих национальное культурное историческое достояние. Данный порядок основан на разрешительном режиме и предполагает оценку вывозимых предметов и их коллекций на предмет возможности их вывоза за границу. Как правило, в национальном законодательстве устанавливаются определенные категории культурных ценностей, в зависимости от принадлежности к которым и решается вопрос о возможности или невозможности вывоза, условиях вывоза. Решения органов государственной власти о вывозе/запрете на вывоз культурных ценностей принимаются по результатам экспертизы.

Особо ценные культурные ценности не подлежат вывозу за пределы национальных границ. Исключение составляют временные выставки и другие международные мероприятия (временный вывоз). При этом устанавливаются временные ограничения пребывания таких ценностей. Например, в соответствии с азербайджанским законодательством эти ценности, как правило, не могут находиться за пределами Азербайджанской Республики более шести месяцев в течение года.

Большое значение в сохранении движимых культурных ценностей имеют такие организации, как музеи, библиотеки и архивы. Они специально создаются для формирования, сохранения, изучения и публичного представления определенных фондов культурных ценностей (музейных, библиотечных и архивных фондов). В государствах – участниках СНГ деятельность данных организаций, а также деятельность по формированию, сохранению и публичному представлению соответствующих фондов регламентируется отдельными законами и общими законами о культуре.

Правовой статус музеев и музейных фондов определяется следующими законодательными актами. В Азербайджанской Республике – Законом от 24.03.2000 г. № 839 «О музеях»⁵⁹, в Кыргызской Республике – Законом от 05.02.2000 г. № 37 «О музеях и Музейном фонде Кыргызской Республики»⁶⁰, в Республике Молдова – Законом от 27.12.2002 г. № 1569-XV «О музеях»⁶¹, в Российской Федерации – Федеральным законом от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»⁶², в Республике Таджикистан – Законом от 28.02.2004 г. № 15 «О музеях и музейном фонде»⁶³, в Турк-

⁵⁵ Российская газета. 1993. 15 мая.

⁵⁶ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2001. № 7.

⁵⁷ Народное слово. 1998. 11 сент.

⁵⁸ Ведомости Верховной рады Украины. 1999. № 48. Ст. 405.

⁵⁹ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2000. № 6. Ст. 396.

⁶⁰ Эркин Тоо. 2000. 09 февр.

⁶¹ Monitorul Oficial. 2003. № 23–24.

⁶² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2591.

⁶³ Официальный сайт Маджлиси Оли Республики Таджикистан. URL: http://parlament.tj/ru/images/stories/2004/o_muzeynom_fonde.doc (дата обращения: 12.01.2012).

менистане – Законом от 20.12.1996 г. № 184-1 «О музеях и музейном деле»⁶⁴, в Республике Узбекистан – Законом от 12.09.2008 г. № ЗРУ-177 «О музеях»⁶⁵, на Украине – Законом от 29.06.1995 г. № 249/95-ВР «О музеях и музейном деле»⁶⁶. Законодательное регулирование в области музейного дела направлено на установление особенностей статуса музеев как организаций культуры и на закрепление норм о национальных музейных фондах.

Специфика правового статуса музеев предопределяется предметом их деятельности. Музеи не просто являются хранилищами культурных ценностей. В задачи данных организаций входит проведение также комплекса работ по научному изучению музейных предметов и музейных коллекций, их сохранению и обеспечению доступности для населения. С учетом специфики деятельности музеев в ряде государств – участников СНГ устанавливаются специальные требования относительно их создания, реорганизации и ликвидации. Так, украинское законодательство предусматривает ряд требований, которые должны обеспечить учредители музеев. В частности, для создания музея учредители должны обеспечить: формирование музейного собрания; материальную базу (соответственно оборудованные помещения для хранения, консервации и реставрации музейных предметов, для экспозиций и выставок, для проведения культурно-образовательной работы, работы научных работников музея, а также помещения для обеспечения надлежащего уровня обслуживания посетителей); условия для охраны музея, оснащение его средствами охранной и пожарной сигнализации; финансирование и кадры для надлежащего его функционирования; работу музея по четкому расписанию. В **Республике Молдова** при создании музеев требуется заключение Министерства культуры и также устанавливаются условия создания музеев, к которым относятся: наличие специфического музейного фонда; наличие материально-технической базы (помещение, оборудование, благоустройство); наличие штата работников, обеспечивающих деятельность учреждения; наличие финансово-экономических средств для осуществления деятельности учреждения. С целью упорядочения деятельности в области музейного дела может вводиться режим лицензирования (Туркменистан).

Следует обратить внимание на то, что в ряде государств с целью эффективного выполнения музеями поставленных перед ними задач, законодатель предусмотрел определенные гарантии в части формирования территории музея. В соответствии с Законом **Украины** «О музеях и музейном деле» территория, отведенная для музея, относится к землям историко-культурного назначения. На этой территории и в музейных зданиях (сооружениях) запрещается деятельность, которая противоречит его функциональному назначению или может негативно влиять на состояние сохранности музейного собрания, и другая деятельность, несовместимая с деятельностью музея как заведения культуры. Территория, отведенная для музея, подлежит пространственно-функциональному зонированию. На территории, отведенной для музея, в соответствии с уставом музея могут быть выделены следующие зоны: заповедная (для хранения и охраны наиболее ценных историко-культурных, мемориальных комплексов и отдельных объектов); экспозиционная (для стационарной демонстрации крупногабаритных музейных предметов и использования в культурно-познавательных целях); научная (для проведения научно-исследовательской работы); рекреационная (для отдыха посетителей музея и их обслуживания, в частности расположения музейных магазинов, буфетов, кафе, других пунктов общественного питания, проведения творческих, культурно-образовательных мероприятий, гостевых мест для парковки автомобилей); хозяйственная (для размещения вспомогательных хозяйственных объектов, мест для парковки служебных автомобилей и других транспортных

⁶⁴ Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1996. № 4. Ст. 68.

⁶⁵ Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2008. № 37–38. Ст. 364.

⁶⁶ Ведомости Верховной Рады Украины. 1995. № 25. Ст. 191.

средств). В **Туркменистане** также предусматривается специальное регулирование деятельности на музейной территории.

На территории, отведенной для музея, запрещается деятельность, которая противоречит его функциональному назначению или которая может отрицательно влиять на состояние хранения музейного собрания, а также иная деятельность, не совместимая с деятельностью музея как учреждения культуры. Музейная территория тоже может быть поделена на функциональные зоны.

Сохранение архивных документов, собраний архивных документов как культурных ценностей в государствах – участниках СНГ обеспечивается в основном посредством выделения так называемого национального архивного фонда. В него включаются документы, имеющие особую историческую и культурную ценность. При этом эти документы могут находиться как в государственной собственности, так и собственности частных лиц и организаций. Правовую основу деятельности по комплектованию и сохранению таких архивных фондов составляют специальные законы. В Азербайджанской Республике – Закон от 22.06.1999 г. № 694-1Г «О Национальном архивном фонде»⁶⁷, в Республике Армения – Закон от 01.07.2004 г. № ЗР-88 «Об архивном деле»⁶⁸, в Республике Беларусь – Закон от 25.11.2011 г. № 323-3 «Об архивном деле и делопроизводстве в Республике Беларусь»⁶⁹, в Республике Казахстан – Закон от 22.12.1998 г. № 326-1 «О Национальном архивном фонде и архивах»⁷⁰, в Кыргызской Республике – Закон от 22.11.1999 г. № 125 «О Национальном архивном фонде Кыргызской Республики»⁷¹, в Республике Молдова – Закон от 22.01.1992 г. № 880-ХП «Об архивном фонде Республики Молдова»⁷², в Российской Федерации – Федеральный закон от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»⁷³, в Республике Таджикистан – Закон от 13.11.1998 г. № 704 «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях»⁷⁴, в Туркменистане – Закон от 30.11.2003 г. № 207-П «Об архивах и архивном деле Туркменистана»⁷⁵, в Республике Узбекистан – Закон от 15.06.2010 г. № ЗРУ-252 «Об архивном деле»⁷⁶, на Украине – Закон от 24.12.1993 г. № 3814-ХП «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях»⁷⁷.

На законодательном уровне определяется порядок включения документов в состав таких фондов, условия их передачи в государственные архивы, условия использования архивных документов, статус организаций, обеспечивающих комплектование и сохранение архивных фондов (архивов). Документы национальных архивных фондов могут быть ограничены в гражданском обороте.

В ряде случаев предусматривается выделение в составе национальных архивных фондов особо ценных документов, в отношении которых устанавливается специальный режим охраны и использования, как правило, предусматривающий ограничение их доступности. Например, в Азербайджанской Республике такие архивные документы рассматриваются как документаль-

⁶⁷ Сборник законодательства Азербайджанской Республики. 1999. № 7. № 404.

⁶⁸ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2019&lang=rus> (дата обращения: 12.01.2012).

⁶⁹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 136. 2/1875.

⁷⁰ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 24. Ст. 435.

⁷¹ Эркин Тоо. 1999. 01 дек.

⁷² Monitorul Oficial. 1992. № 1-20.

⁷³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 43. Ст. 4169.

⁷⁴ Официальный сайт Маджлиси Оли Республики Таджикистан. URL: http://parlament.tj/ru/images/stories/1998/o_nacionalnom_arhivnom_fonde.doc (дата обращения: 12.01.2012).

⁷⁵ Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2003. № 4. Ст. 45.

⁷⁶ Народное слово. 2010. 16 июня.

⁷⁷ Ведомости Верховной Рады Украины. 1994. № 15. Ст. 86.

ные памятники, в Российской Федерации – как особо ценные документы, уникальные документы.

1.6. Особенности законодательного регулирования нематериального культурного наследия

Среди культурных ценностей особое место занимает так называемое «нематериальное культурное наследие». Введение в оборот данного понятия связано с принятием 17.10.2003 г. Конвенции ЮНЕСКО «Об охране нематериального культурного наследия». В указанной Конвенции под нематериальным культурным наследием понимаются обычаи, формы их представления и выражения, знания и навыки, – а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, – признанные сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия. Оно может проявляться, в частности, в следующих областях: а) устные традиции и формы выражения, включая язык в качестве носителя нематериального культурного наследия; б) исполнительские искусства; в) обычаи, обряды, празднества; г) знания и обычаи, относящиеся к природе и вселенной; д) знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами. Как видно, к нематериальному культурному наследию относятся, прежде всего, те культурные ценности, которые не имеют предметного выражения, а представленные в материальной форме должны быть связаны с нематериальными культурными ценностями. Эта особенность нематериального культурного наследия предопределяет специфику законодательного регулирования в данной области. В основном на законодательном уровне закрепляются меры государственной поддержки граждан и организаций, которые обеспечивают сохранение и распространение тех или иных объектов нематериального культурного наследия. В ряде случаев устанавливаются специальные правила использования таких объектов, в частности произведений фольклора.

Большинство государств – участников СНГ являются участниками Конвенции «Об охране нематериального культурного наследия», а следовательно, взяли на себя обязательства, предусмотренные данным документом. Но и те государства, которые по тем или иным причинам пока воздержались от участия в данной Конвенции⁷⁸, разработали систему мер, направленную на защиту нематериальных культурных ценностей, а само понятие «нематериальное культурное наследие» находит отражение в официальных государственных документах⁷⁹.

Нематериальные культурные ценности рассматриваются как неотъемлемая часть национального и культурного достояния и, соответственно, на них распространяются общие положения, закрепленные в конституциях и законодательстве государств – участников СНГ, о государственной поддержке культуры. Что касается специальных нормативных правовых актов, определяющих государственную политику в области нематериального культурного наследия, то среди них следует отметить акты, гарантирующие государственную поддержку народным промыслам, акты о государственной поддержке, охране и распространении (популяризации) фольклора и иных форм выражения нематериального культурного наследия, акты об охране памятников. Что касается последних актов, то особо следует отметить законодательство **Республики Молдова**. Дело в том, что в нем объекты нематериального культурного наследия приравнены к памятникам (Закон «Об охране памятников»). Данным Законом, в частности, предусматривается документирование таких объектов, как устные, звуковые и зрелищные явления, что является основой их сохранения.

В государствах – участниках СНГ наиболее развернутую юридическую регламентацию получили отношения в области государственной охраны и поддержки народных промыслов.

⁷⁸ По данным официального сайта ЮНЕСКО Республика Казахстан, Российская Федерация и Туркменистан не присоединились к Конвенции от 17.10.2003 г. См.: Официальный сайт ЮНЕСКО. URL: <http://www.unesco.org>

⁷⁹ См., напр., распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р, которым была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Данная деятельность регулируется отдельными законами в таких странах, как Кыргызская Республика (Закон от 16.03.2006 г. № 77 «О возрождении, развитии и сохранении народного художественного промысла»⁸⁰), Республика Молдова (Закон от 20.03.2003 г. № 135-XV «О народных художественных промыслах»⁸¹), Российская Федерация (Федеральный закон от 06.01.1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»⁸², Республика Таджикистан (Закон от 01.08.2003 г. № 43 «О народных художественных промыслах»⁸³, законы субъектов Российской Федерации), Туркменистан (Закон от 19.12.2000 г. № 51-II «О народном художественно-прикладном творчестве Туркменистана»⁸⁴), Украина (Закон от 21.06.2001 г. № 2547-III «О народных художественных промыслах»⁸⁵). Государственная охрана и поддержка народных промыслов предполагает довольно широкий спектр мер. Это и прямое и косвенное бюджетное финансирование граждан и организаций, развивающих народные промыслы, и подготовка кадров, и пропаганда изделий народных промыслов, производственно-техническая поддержка. На законодательном уровне определяется и порядок отнесения изделий к изделиям народных художественных промыслов. Для этого, как правило, создаются специальные структуры при органах государственной власти, органах местного самоуправления (художественно-экспертные советы).

В Азербайджанской Республике предметом самостоятельного законодательного регулирования стали отношения в области сохранения и развития коврового искусства. Законом от 07.12.2004 г. № 799-III «О сохранении и развитии азербайджанского коврового искусства»⁸⁶

⁸⁰ Эркин Тоо. 2006. 24 марта.

⁸¹ Monitorul Oficial. 2003. № 84–86.

⁸² Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст. 7.

⁸³ Официальный сайт Маджлиси Оли Республики Таджикистан. URL: http://parlament.tj/ru/images/stories/2003/o_parodnih_hudojestvennih_promislah.doc (дата обращения: 12.01.2012).

⁸⁴ Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2000. № 3–4. Ст. 37.

⁸⁵ Ведомости Верховной Рады Украины. 2001. № 41. Ст. 199.

⁸⁶ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2005. № 2. Ст. 60.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.