



ческий аспект исследования механизма взаимодействия принципов и норм гражданского права. В: Государство и право, 2002, № 5, с. 108–110.

25. Явич Л. С. *Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы* [Текст] М.: Юрид. лит., 1978, 223 с.

26. Лаврів О. Я. *Система принципів трудового права України : дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.05. Х., 2007, 211 с.*

27. Погребняк С. П. *Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Х.: Право, 2008, 240 с.*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Ирина ИГНАТЧЕНКО,

кандидат искусствоведения, кандидат юридических наук, ассистент кафедры административного права Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», г. Харьков (Украина)

Summary

The article is devoted to the analysis of internationally legal collaboration of states-participants of the Commonwealth of Independent States (CIS) in the sphere of culture in the process of forming and perfection of the harmonized normative base for their cultural cooperation, and also administrative and legal regulation at the level of the national legal systems of these countries. International organizations in the modern world assist the joint decision of general for all world concord issues. One of them is related to intensifying of the so-called global factor. The legal acts of the CIS contain important positions for her permission.

Keywords: administrative and legal regulation in the sphere of culture, legal forms of international cooperation, states-participants of the CIS, international norms and agreements of the CIS in the field of culture.

Аннотация

Статья посвящена анализу международно-правового сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) в сфере культуры в процессе формирования и совершенствования гармонизированной нормативной базы для их культурного взаимодействия, а также административно-правового регулирования на уровне национальных правовых систем этих стран. В современном мире международные организации способствуют совместному решению общих для всего мирового содружества проблем. Одна из них связана с обострением так называемого глобального фактора, получившего в последнее время довлеющий характер противопоставления культур, образов жизни и верований. Правовые акты СНГ содержат важные положения для ее разрешения, а также достижения общих целей в гуманитарной и культурной сферах.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование в сфере культуры, правовые формы международного сотрудничества, государства-участники СНГ, международные нормы и соглашения СНГ в области культуры.

Актуальность темы. Несмотря на то, что СНГ сравнительно молодое образование на геополитической карте мира и является фактически ровесником входящих в него суверенных стран, достигнутые за время его существования договоренности создали прочную международно-правовую основу сотрудничества государств в гуманитарной сфере, в частности, в области культуры, образования, науки, охраны окружающей природной среды и т.п. Сегодня это один из самых динамично развивающихся векторов деятельности СНГ, по праву признанный приоритетным.

Обозначенная проблема имеет также и внутренне государственный

аспект, так как, несмотря на различие правовых моделей, действующих в странах Содружества, международно-правовые нормы тут выступают как нормативный ориентир, как своего рода стандарт для правотворчества в национальных правовых системах государств и в то же время как их добровольно принятые обязательства, подлежащие неуклонному выполнению. Последнее представляет собой интерес в плане правильного соотношения внутренних и международных норм в процессе административно-правового регулирования сферы культуры в государствах-участниках СНГ.

В этом контексте рассмотрение правовых форм культурного сотрудничества стран СНГ, а также



их определяющего влияния на нормы административного права различных государств, регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере, представляет собой перспективное исследовательское направление.

Теоретические и практические аспекты в указанном направлении изучаются научно-исследовательскими центрами и университетами многих стран, которые, в частности, активно занимаются вопросами международного правового регулирования, что зачастую органично сочетается с компаративистской административно-правовой проблематикой, в том числе, и в гуманитарной сфере. К примеру, в России подобными исследованиями занимаются ученые Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (В.И. Лафитский, Т.Е. Мельник, Д.Я. Примаков, Н.В. Путило и др.) [1], Института государства и права РАН и Российского правотворческого общества (Ю.А. Тихомиров и др.) [2, с. 299-315], Московского государственного университета (В.К. Егоров, О.Н. Астафьева и др.) [3]. Продолжаются исследования в данном направлении ученых и юристов Украины, Белоруссии, Казахстана, Азербайджана. В частности, этот вопрос затрагивался в научных трудах представителей Украинского центра культурных исследований А. А. Гриценко и В. В. Солодовника и др. [4], Бакинского государственного университета Э. И. Абдуллаева [5] и др.

Все это свидетельствует о необходимости изучения опыта правового регулирования стран Содружества, поиска новых направлений и способов совершенствования правовой политики государств в сфере культуры как на национальном, так и на наднациональном уровнях с точки зрения науки административного права. Данные рассуждения и обусловили **цель данной статьи.**

Изложение основного материала исследования. Одним из важных направлений сотрудничества государств-участников СНГ, которому уделяется особое внимание, является взаимодействие в гумани-

тарной сфере. Среди комплекса различных правовых форм международного сотрудничества стран СНГ в сфере культуры можно выделить административно-правовые, включая как принятие различного рода актов, так и организационные формы: (1) заключение соглашений, (2) гармонизация норм и стандартов, (3) обмен информацией, (4) содействие прямым контактам людей и организаций, (5) совместные программы и проекты, (6) выработка критериев оценки действий, влияющих на культурное развитие и духовный рост, (7) консультации и т.п..

Общеизвестно, что в последнее время правовые системы разных стран постепенно сближаются, что способствует широкому признанию сравнительного правоведения. Многолетние наблюдения свидетельствуют об интенсивном и устойчивом развитии административного права во многих странах СНГ, в частности, о продолжающихся поисках в плане правовых аспектов формирования и реализации культурной политики каждого из национальных государств. Эти тенденции характерны для многих из них в силу определенной меры исторической общности государственной организации и традиций функционирования государственных институтов, которая выражена в формах реализации властных полномочий и единообразном регулировании общественных отношений. При этом наблюдаются и значительные различия, поскольку административное право каждого государства отражает особенность его собственной культуры, традиций и истории, устройство, а также специфику национальной системы права.

Определенное единообразие правового регулирования в сфере культуры в странах СНГ обусловлено некоторой преемственностью последнего по отношению к советскому праву, когда сохраняются и действуют оправдавшие себя институты, акты и нормы прежних десятилетий. Одновременно в культурных политиках государств усиливается юридико-идеологическое и нормативно-структурное влияние европейских и американских моделей правового

го регулирования в данной сфере и тех общих классических культурно-правовых доктрин, которые ранее отвергались. Это касается прежде всего утверждения частно-публичного регулирования и финансирования культуры (например, по принципу «на расстоянии вытянутой руки»), разгосударствления в этой области, децентрализации властных полномочий, развития процессов регионализации и местного самоуправления, функционирования благотворительных и меценатских институций и т.п. Одновременно государства сталкиваются с определенными угрозами в сфере национальной безопасности, в предупреждении которых активную роль должна играть эффективная культурная политика государства, и национальный опыт противодействия этим угрозам средствами культуры.

В практике исполнительной власти различных государств ответственными за эти направления могут выступать разные структуры (министерства, департаменты, отделы и т.п.). Вместе с тем, в последнее время среди них появляются более конкретные, в функции которых вводятся задачи, связанные с «культурной политикой». Во всех указанных случаях можно говорить о культурной политике отраслевого масштаба, которая в разных странах также содержит неодинаковый перечень разных направлений работ и форм ответственности государственных служб. Правовые основы данной политики закрепляются в базовых законах государств. Следует отметить, что законодательство многих стран содружества в сфере культуры переживает период «второй волны» правового регулирования. Суть этого процесса состоит в том, что после этапа 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 данной сфере. Данный этап 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. Так, за последние годы в некоторых государствах были приняты новые базовые законы «О культуре» (Азербайджан – 2013 г., Кыргызстан – 2009 г., Туркменистан – 2010 г., Украина – 2010 г.), в остальных из них продолжается активная законодательная работа над аналогичными проектами, вносятся соответствующие изменения в уже действующие.

Существуют и специальные международные документы, побуждающие органы и организации государств-участников СНГ действовать согласованно или даже единообразно для достижения общих целей. Естественно, нормативно – правовая основа деятельности СНГ в сфере культуры (договоры, соглашения, рекомендательные и модельные акты и т.д.) выступает своеобразной программой деятельности органов государств-участников. Таким образом, можно говорить о постепенном формировании международных административно-правовых норм в сфере культуры.

Основными условиями дальнейшего развития гуманитарного взаимодействия являются использование и совершенствование ранее созданных организационно-институциональных основ, включающих в себя систему уставных и отраслевых органов. Здесь 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, Международный фонд гуманитарного сотрудничества, базовые организации в различных от-

раслях взаимодействия (Советы по гуманитарному сотрудничеству, по культурному сотрудничеству, по туризму государств-участников СНГ). 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. Общей основой для всей системы нормативного правового регулирования в рамках СНГ являются положения Венской конвенции о праве международных договоров, согласно которой 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 [6].

В целом механизмы сотрудничества в области различных отраслей культуры (сохранения культурного наследия, культурных индустрий, академического искусства, туризма и т.п.) государств-участников СНГ являются традиционными для международного сотрудничества в гуманитарной сфере и включают в себя: (а) совместные мероприятия, программы и проекты, включая организация мероприятий по сохранению памятников истории и культуры; совместное производство печатной продукции, взаимные гастроли; (б) обмен опытом между заинтересованными ведомствами и организациями, включая подготовку и повышение квалификации специалистов, обмен информацией; (в) согласование стандартов и иных требований на основе двусторонних и многосторонних договоров; (г) межгосударственные программы сотрудничества, центры и организации, включая сотрудничество между библиотеками, архивами и другими учреждениями культуры; (д) популяризацию художественных и культурных ценностей других стран; (е) информирование о конференциях, научных встречах и симпозиумах; (ж) организация досуга молодежи и т.п.

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, например, 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 [7]. Показательными также являются многочисленные решения в рамках Межгосударственной программы «Культурные столицы содружества», а также 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.

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. Позитивным моментом является то, что с целью расширения многостороннего международного сотрудничества в гуманитарной сфере в рамках СНГ в соответствии со своим внутренним законодательством органы многих государств принимают нормативные акты, утверждающие международно-



правовые акты Содружества в качестве части национального законодательства, допуская при этом некоторые оговорки. Последние, в частности, свидетельствуют о том, что наиболее проблемными областями международного сотрудничества являются обязательства государств в сфере образования, обмена информацией и полномочий Совета по гуманитарному сотрудничеству. Так, принятый в 2012 г. Указ Президента Украины «Об утверждении Соглашения о гуманитарном сотрудничестве государств-участниц Содружества независимых государств» [8] содержит подобные оговорки, вслед за аналогичными условиями подписания Соглашения с Азербайджаном, Арменией, Молдовой. Утверждение Соглашения создало правовые основания для присоединения Украины к Соглашению о Совете из гуманитарного сотрудничества государств-участниц СНГ, а также к Договору о создании Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества государств-участниц СНГ, что будет способствовать углублению гуманитарного сотрудничества между государствами, формированию позитивного международного имиджа Украины, создаст почву для реализации многосторонних проектов в гуманитарной сфере.

Несмотря на вышеизложенное, Украина участвует во многих проектах и программах Совета и Фонда. Так, в соответствии с положениями «Плана приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств-участниц СНГ на 2011-2012 годы», 21-22 октября 2011 года в городе Киеве, в Киевском национальном университете имени Тараса Шевченко проводился VI Форум творческой и научной интеллигенции государств-участниц СНГ, темой которого было «Историко-культурное наследие государств-участников СНГ: общее достояние и ресурс устойчивого развития», а девизом – «И чужому научайтесь, и свое познайте» (Т. Шевченко). В 2012 г. VII Форум проводился в Туркменистане, в г. Ашхабад, а в сентябре 2013 г. аналогичное мероприятие, объе-

диняющее на высочайшем международном уровне научную элиту и людей искусства, инициированное в 2006 г. Межгосударственным фондом гуманитарного сотрудничества государств Содружества – VIII Форум, планируется в Беларуси в г. Минске.

Актуальными решениями, определяющими основные направления культурно-гуманитарной политики в пространстве СНГ на ближайшие годы являются следующие: «О Планах приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств-участников СНГ на 2013–2014 годы» [9], «Об Основных мероприятиях сотрудничества государств-участников СНГ в области культуры до 2015 г.» [10]. «О Концепции сотрудничества государств-участников СНГ в сфере культуры» [11]. Основная цель последней – 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 ее реализации являются: повышение заинтересованности государств в организации и проведении совместных мероприятий в сфере культуры; создание условий для распространения общих гуманистических ценностей народов (в том числе толерантности, дружбы и добрососедства, культуры мира, межнационального и межконфессионального согласия), уважения к культуре, языкам и традициям других народов.

Все международные договоры, заключаемые в рамках СНГ, включая двусторонние и многосторонние договоры между государствами-участниками 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. Правовой статус этих актов определен Соглашением о Межпарламентской Ассамблее государств-участников СНГ от 27 марта 1992 г., согласно которому

Межпарламентская Ассамблея обладает правом разрабатывать рекомендательные законодательные акты.

Следует признать, что модельные законы в сфере культуры исторически сыграли определенную положительную роль в сближении и гармонизации законодательства стран Содружества. В частности, в Модельном законе «О культуре» [12] формулируются задачи законодательства о культуре, предлагаются определения наиболее важных с точки зрения нормативного регулирования понятий, закрепляются общепризнанные в Содружестве 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 и т.п. Представляется, что данный унифицированный акт следует активнее использовать государствам в процессе принятия и усовершенствования внутреннего базового законодательства в сфере культуры во избежание излишнего различия, например, в трактовке основных понятий, таких как «культурные ценности», «объекты духовной культуры», «культурные блага», «культурная деятельность», «государственная культурная политика», «организация культуры», «учреждение культуры» и т.п., что может впоследствии осложнить процессы межкультурных коммуникаций различных стран и создание единого глобального культурного пространства в рамках СНГ.

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. Рекомендации таких модельных законов СНГ как «Библиотечный кодекс для государств-участников СНГ» (1998 г.), «О творческих работниках и творческих союзах» (1997 г.), «О меценатстве и благотворительности» (1997 г.), «О государственной поддержке кинематографии» (1999 г.), «Об объектах культурного наследия» (2000 г., новая ред. 2012 г.) были использованы при подготовке соответствующих «профильных» законах многих государств-участников СНГ и продолжают использоваться в законопроектной работе.

Заключение. Новые перспективы гуманитарного сотрудничества государств - участников СНГ в сфере культуры предполагают комплексное решение таких задач, как: формирование межгосударственного культурного пространства; сближение правовых и экономических условий функционирования субъектов, представляющих культурные индустрии; укрепление связей в образовательной научной и информационной областях культуры, в сферах массовых коммуникаций, культурного туризма и несомненно дальнейшее формирование и совершенствование гармонизированной нормативной базы, в том числе и с учетом все возрастающей роли межгосударственных культурных стандартов. Система норм, регламентирующих международное сотрудничество в области культуры, составляет фундамент дальнейшего взаимодействия этих государств и их органов, прежде всего, исполнительной власти и местного самоуправления в процессе их функционирования в данной отрасли. Таким образом, данная система правовых норм и связанных с ними форм и методов государственной и международной культурной деятельности представляет собой перспективное направление развития как международного административного права, так и административно-правового регулирования культуры на уровне национальных правовых систем.

Список использованной литературы

1. *Гуманитарное законодательство государств-участников СНГ: общая характеристика и тенденции развития* Н. С. Волкова, О. Ю. Еремина, Т. Е. Мельник и др.; под науч. ред. В. И. Лафитского]. М.: ИЗиСП, 2012, 464 с.
2. Тихомиров Ю. А. *Правовое регулирование: теория и практика* М.: Форум права, 2008, 400 с.
3. *Право и культура: коллективная монография*. Под ред. В. К. Егорова, Ю. А. Тихомирова, О. Н. Астафьевой. М.: Изд-во РАГС, 2009, 464 с.
4. Гриценко О. *Культура і влада. Теорія і практика культурної політики в сучасному світі*. К.: УЦКД, 2000, 228 с.; *Дослідження проблем узгодження законодавчої бази культури України із законодавством для сфери культури ЄС* [Электронный ресурс]: Аналітичний огляд та рекомендації. О. А. Гриценко, В. В. Солодовник, Н. К. Гончаренко, Є. А. Мягка. К.: УЦКД, 2007. Режим доступа: http://culturalstudies.in.ua/2008_zv1_menu.php
5. *Сравнительное административное право* [Электронный ресурс]: Дис. ... д-ра юрид. наук: 05.13.10, Баку: РГБ, 2007. (Из фондов Российской Государственной Библиотеки).
6. *Венская конвенция о праве международных договоров* [Электронный ресурс]: принята 23 мая 1969 г., ООН. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml
7. *Соглашение о гуманитарном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств* [Электронный ресурс]: принято 26 августа 2005 г., СНГ. Режим доступа: http://www.mfgs-sng.org/sgs/gum_sotr/.
8. *Про затвердження Угоди про гуманітарне співробітництво держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав*: Указ Президента України від 03.07. 2012 № 431/2012. В: Офіційний вісник України, 2012, №51, ст. 2037.
9. *Решение о Плане приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств-участников СНГ на 2013–2014 годы* [Электронный ресурс]: Совет глав правительств Содружества Независимых Государств от 31.05.2013, Минск. Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3864>.
10. *Решение об Основных мероприятиях сотрудничества государств - участников СНГ в области культуры до 2015 г.* [Электронный ресурс]: Со-

вет глав правительств Содружества Независимых Государств от 19.05.2011, Минск. Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3040>.

11. *Решение о Концепции сотрудничества государств-участников СНГ в сфере культуры* [Электронный ресурс]: Совет глав правительств Содружества Независимых Государств от 19.05.2011, Минск. Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3038>

12. *Модельный закон «О культуре»* [Электронный ресурс]: постановление МПА СНГ от 04.12.2004 г. № 24-6. Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=7842>.