

Е. Г. Драпеко³

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ НОРМ ПО ВОПРОСАМ КУЛЬТУРЫ В РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Культуры различных стран взаимно влияют друг на друга, происходит их взаимопроникновение. На конференции в Мехико государства признали, что культурная

¹ См.: *Осаке К.* Сравнительное правоведение в схемах. М., 2002. С. 30; *Марченко М. Н.* Курс сравнительного правоведения. М., 2002. С. 481.

² *Сорокин П. А.* Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства. Ярославль, 1919. С. 31.

самобытность народов обновляется и обогащается в результате знакомства с традициями и ценностями других народов. Культура — это диалог, обмен мнениями и опытом, постижение ценностей и традиций других; в изоляции она увядает и погибает.

Общие вопросы сотрудничества в области культуры нашли свое отражение в таких многосторонних документах, как Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года,

в которой провозглашается право каждого человека свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 года, в котором государства зафиксировали свою обязанность обеспечить равное для мужчин и женщин право пользоваться всеми культурными правами (ст. 3) и признали право каждого человека на участие в культурной жизни (п. 1а ст. 15). Участвующие в Пакте государства признали пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной области (п. 4 ст. 15).

Многосторонние договоры общего характера были приняты и на региональном уровне. Из них особо следует отметить Европейскую культурную конвенцию от 19 декабря 1954 года, принятую в рамках Совета Европы. Конвенция интересна тем, что все ее содержание исходит из признания наличия общего культурного достояния Европы, которое государства обязались защищать и развивать. В данном договоре страны сформулировали общие положения, которые обязательны для ведения культурного сотрудничества. Государства также признали необходимость принятия надлежащих мер для защиты и поощрения развития своего национального вклада в общее достояние Европы (ст. 1).

Государства — участники Содружества Независимых Государств 15 мая 1992 года заключили Соглашение о сотрудничестве в области культуры, в котором нашла отражение широкая программа культурного сотрудничества — общее обязательство создавать благоприятные условия для развития культурных связей (ст. 1), для организации гастролей художественных коллективов и отдельных исполнителей (ст. 4), содействовать созданию единого информационного пространства (ст. 5) и организации международной гастрольной и выставочной деятельности (ст. 7) и др.

Для проведения скоординированной политики в области культуры в соответствии с Соглашением 1992 года государства — участники СНГ создали Совет по культурному сотрудничеству, подписав соответствующее Соглашение 26 мая 1995 года.

На сегодняшний день в международном праве насчитывается до 600 нормативных документов, регулирующих межгосударственные отношения в сфере культуры. Большую часть этих источников составляют рекомендации и резолюции международных организаций и отдельных их органов, характерной чертой которых является отсутствие императивной силы и, как следствие, необязательность их применения на практике.

Международные договоры в сфере культуры делятся на многосторонние и двусторонние, универсальные и региональные. При этом специфической чертой международно-правового регулирования в сфере культуры является то, что к предмету регулирования отнесены не только собственно отношения в сфере культуры, но и отношения в сфере образования, охраны ландшафтов и природной среды обитания человека, отношения в сфере защиты прав национальных меньшинств, телевизионного вещания и информации.

Для Российской Федерации особый интерес представляют универсальные международные договоры; договоры, заключенные в европейском регионе; а также договоры, заключенные в рамках СНГ. По состоянию на 9 февраля 2009 года Российская Федерация принимает участие в большинстве действующих международных договоров в сфере культуры.

Между тем Россия не принимает участия в ряде международных договоров в сфере культуры, которые представляются весьма важными. В то же время в российском

законодательстве широко представлено право народов на национально-культурную автономию и на государственную поддержку культурного самовыражения этносов.

В первой строке текста Конституции РФ зафиксировано, что народ нашей страны многонационален. На территории России проживает более 100 народов, как больших, так и малых, причем каждый из них обладает уникальными особенностями культуры. Право на национально-культурную автономию принадлежит всем российским народам, как имеющим свои административные образования, так и не имеющим, и не зависит от численности народа (этноса). Федеральный закон РФ «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 года определил правовые основы национально-культурной автономии.

Несмотря на политическую актуальность названной проблемы, уровень ее исследования весьма незначителен. Сам термин «национально-культурная автономия» появился в конце XIX века, однако теоретическая разработка этой проблемы практически не велась. В советский период развития истории России ее трактовали как проявление «буржуазного национализма». В зарубежных странах, за исключением непродолжительного периода первой трети XX века, эта проблема освещалась отдельными фрагментами в рамках более широких исследований о судьбах национальных меньшинств.

Теоретиками и разработчиками программы культурно-национальной автономии были видные австрийские социал-демократы К. Реннер и О. Бауэр. К. Реннер делал основной упор на нацию как на некую духовно-культурную общность. О. Бауэр, в свою очередь, добавлял к этому и такой признак, как исторически сложившийся психофизический тип людей, связанных общностью языка и территории. Сам этот термин, где слова «национальный» и «культурный» часто менялись местами, употреблялся австромарксистами лишь описательно.

Спор возник из-за вопроса о том, как должны «автономизироваться» нации — по территории проживания либо персонально по всей территории Габсбургской монархии. К. Реннер полагал, что только государство может дать юридическо-правовые рамки межнациональным отношениям. О. Бауэр, со своей стороны, считал, что, решая в долгосрочном плане национальную проблему, государство обеспечивает собственное благополучие, минимизируя центробежные тенденции. У этих исследователей не было четкости в обосновании своей точки зрения: они смешивали воедино территориальную автономию, элементы федерализма (предлагая двухпалатный парламент) и национально-культурной автономии.

Российское государство неоднократно обращалось к проблемам свободного развития культур населяющих нашу страну народов. В качестве примера можно привести федеральную целевую программу «Развитие и сохранение культуры и искусства в Российской Федерации (1997–1999 годы)», которой был присвоен статус президентской Указом Президента РФ от 1 июля 1996 года № 1010 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации».

Свободное развитие культуры, языка, традиций и обычаев людей различных этнических общностей является важнейшей составляющей образования, развития культуры, традиций и обычаев граждан многонационального народа Российской Федерации, соединенного общей судьбой на российской земле.

В то же время вполне очевидно, что учреждение национально-культурной автономии актуально, прежде всего, для этнических групп, находящихся за пределами территории проживания «материнских этносов», для народов Севера — аборигенов, большая часть которых не имеет своих автономных образований. А это — одна из главных

идей Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы от 1 февраля 1995 года, ратифицированной Россией в 1998-м.

Конституция РФ не только закрепляет основные принципы национальных отношений, но и устанавливает разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в области регулирования и защиты прав национальных меньшинств, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Согласно Конституции к ведению РФ относятся «регулирование и защита прав национальных меньшинств» (п. в ст. 71). К совместному ведению РФ и субъектов Федерации отнесены «защита прав национальных меньшинств» и «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» (п. б и м ч. 1 ст. 72). Таким образом, обеспечение прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в РФ осуществляется сразу на двух уровнях — федеральном и субъектов Федерации.

Система действующих в данной области законодательных и иных нормативных актов РФ включает в себя два уровня актов.

На федеральном уровне это уже упоминавшийся Федеральный закон «О национально-культурной автономии», а также другие законы. К их числу относятся прежде всего: Закон РФ от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», Закон РФ от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Закон РФ от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании». Названные законы содержат отдельные нормы, касающиеся развития национальной культуры, использования национального (родного) языка, получения образования и воспитания на национальном (родном) языке.

Помимо вышеназванных существует целая группа международно-правовых документов, непосредственно направленных на удовлетворение прав народов и национальных меньшинств в области их национально-культурного развития. Наибольшее значение среди них имеют Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, от 18 декабря 1992 года; Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, подписанная государствами — членами Совета Европы 10 февраля 1995 года; а также Конвенция МОТ от 1989 года № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Указанные документы содержат нормы, направленные на удовлетворение национально-культурных интересов и потребностей народов и национальных меньшинств.

Так, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств указывает, что создание обстановки терпи-

мости и диалога необходимо для того, чтобы культурное разнообразие было источником и фактором обогащения, а не раскола каждого общества. Стороны, подписавшие настоящую Конвенцию, обязались содействовать созданию условий, необходимых для обеспечения лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык и культурное наследие (ст. 5).

Рамочная конвенция Совета Европы о значении культурного наследия для общества от 27 октября 2005 года. Конвенция вводит понятие культурного наследия, права, обязанности, а также ответственность государств. Для Российской Федерации Конвенция не вступила в силу.

Европейская конвенция об охране археологического наследия (пересмотренная) от 16 января 1992 года. Конвенция вводит понятие элементов археологического наследия, порядок их идентификации и меры по защите, сбор и распространение информации, порядок осуществления мер по предотвращению незаконного обращения элементов археологического наследия, осуществление технической и научной взаимопомощи. Российская Федерация подписала Конвенцию 16 января 1992 года, однако до настоящего момента не ратифицировала.

Европейская конвенция о правонарушениях в отношении культурных ценностей от 23 июня 1985 года. Конвенция вводит понятие правонарушения в отношении культурных ценностей, регламентирует порядок возвращения культурных ценностей, порядок применения мер наказания и юрисдикцию. Конвенция не вступила в силу. Российская Федерация не участвует.

Европейская конвенция о защите культурного наследия в форме аудиовидеопроизведений от 8 ноября 2001 года. Конвенция вводит понятие видеоматериала, кинематографической работы, регулирует хранение аудиовидеоматериалов.

Европейская конвенция о трансграничном телевидении от 5 мая 1989 года. Конвенция регулирует вопросы осуществления трансграничной трансляции и ретрансляции программ. Российская Федерация подписала Конвенцию 4 октября 2006 года, но до настоящего момента не ратифицировала.

Европейская конвенция о ландшафтах от 20 октября 2000 года. Конвенция вводит понятийный аппарат, закрепляет сотрудничество государств европейского региона по сохранению ландшафта. Российская Федерация не участвует.

Несмотря на то что Российская Федерация не ратифицировала ряд международных конвенций, имплементация норм международного права в российское законодательство носит системный характер. И по мере внедрения этих норм в национальную правовую систему Россия рассматривает возможность присоединения к указанным Конвенциям.