

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»



При поддержке
Межгосударственного фонда
гуманитарного сотрудничества
государств – участников СНГ

ГУМАНИТАРНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Под научной редакцией
заместителя директора Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
члена-корреспондента Международной академии
сравнительного права, заслуженного юриста
Российской Федерации,
кандидата юридических наук
В.И. Лафитского

Москва
2012

УДК 341
ББК 67.412
Г94

Авторский коллектив:

Н.С. Волкова, кандидат юридических наук, ученый секретарь ИЗИСП (глава 9), **О.Ю. Еремина**, младший научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗИСП (главы 5, 6), **Т.Е. Мельник**, научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗИСП (главы 1, 7, 8), **Е.В. Пуляева**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗИСП (глава 4), **Д.Я. Примаков**, научный сотрудник отдела конституционного и административного законодательства иностранных государств ИЗИСП (глава 2), **Н.В. Путило**, кандидат юридических наук, зав. отделом социального законодательства ИЗИСП (введение, заключение, глава 3)

Ответственный редактор: кандидат юридических наук, зав. отделом социального законодательства ИЗИСП Н.В. Путило

Научный редактор: заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации член-корреспондент международной академии сравнительного права, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук В.И. Лафитский

ВВЕДЕНИЕ

Г94 **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.

ISBN

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

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2012

ISBN

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

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).

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 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 взаимодействия¹.

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

¹ 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).

между Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Грузией¹, 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 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 СНГ². Подобные органы созданы по важнейшим направлениям гуманитарного сотрудничества. Так, например, в качестве координирующих органов в области информа-

ции 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»¹. В области науки: Межгосударственный совет по сотрудничеству в научно-технической и инновационной сфере, Межгосударственный координационный совет по научно-технической информации².

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 сфере³.

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 Плате приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ на 2009–

¹ 18 августа 2009 г. Грузия официально покинула СНГ.

² Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=11884> (дата обращения: 18.01.2012).

¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=6890> (дата обращения: 02.02.2012).

² Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/page.php?id=7010> (дата обращения: 02.02.2012).

³ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=2729> (дата обращения: 02.02.2012).

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 СНГ¹, так и по отдельным направлениям гуманитарного сотрудничества. В Плате в качестве таковых выделены: культура; образование, наука; информация и массовые коммуникации; книгоиздание, книгораспространение и полиграфия; спорт; туризм; работа с молодежью.

В Плате 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 право-

вых актов, изданию книг, посвященных народам и культуре стран Содружества, наиболее актуальным аспектам совершенствования правового регулирования¹.

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.)². 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 Государств³, 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 соответство-

¹ 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 образовательные стандарты в Кыргызской Республике», Национальная система и образовательные стандарты высшего образования Республики Беларусь» и др.

¹ См., напр.: Интеллектуальная собственность – XXI век. Правовая защита инноваций: Материалы конференции. М.: РАП, МФГС, 2010.

² Сборник международных договоров СССР. Вып. XLII. М., 1988. С. 171–197.

³ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create> (дата обращения: 02.02.2012).

вать целям и принципам Содружества, обязательствам государств-участников. Статья 20 Устава факт заключения многосторонних и двусторонних договоров рассматривает как свидетельство сближения национальных законодательств.

Помимо двусторонних и многосторонних договоров, по мнению ряда исследователей¹, 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.², 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, пожеланий³.

Несмотря на наличие различных взглядов⁴ по поводу правовой эффективности данного рода актов, следует со-

гласиться с позицией¹ 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»².

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»³.

Законодательство многих стран содружества в гуманитарной сфере 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 – участ-

¹ См.: напр.: Тиунов О. И. Влияние международно-правовых норм на законодательство стран СНГ // Закон, стабильность и динамика. М., 2007. С. 20.

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

³ Международное право и национальное законодательство / Инс-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. С. 273–274.

⁴ 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.

¹ Вишняков В.Г. Содружество Независимых Государств: не размывание, а качественное укрепление // Журнал российского права. 2004. № 12.

² Безбородов Ю.С. Влияние международных модельных норм на внутригосударственные законодательные процедуры // Российский юридический журнал. 2011. № 3. С. 82–89.

³ Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 174.

ников 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.¹. Отдельные соглашения регламентируют сотрудничество по специальным вопросам культурной политики, таким как охрана авторского права и смежных прав (Соглашение от 24.09.1993 г.²), сотрудничество таможенных служб по вопросам задержания и возврата незаконно вывозимых и ввозимых культурных ценностей (Соглашение от 15.04.1994 г.³), сотрудничество в области кинематографии (Соглашение от 10.02.1995 г.⁴), пресечение правонарушений в области интеллектуальной собственности (Соглашение от 06.03.1998 г.⁵) и т.д.

Соглашение о гуманитарном сотрудничестве, принятое в Казани 26.08.2005 г.⁶, 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

¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=85> (дата обращения: 12.01.2012).

² Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=259> (дата обращения: 12.01.2012).

³ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=318> (дата обращения: 12.01.2012).

⁴ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=414> (дата обращения: 12.01.2012).

⁵ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=788> (дата обращения: 12.01.2012).

⁶ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1744> (дата обращения: 12.01.2012).

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 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 культуры¹. 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 не-

¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3038> (дата обращения: 12.01.2012).

движимых 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 рекомендаций 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)¹. 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.

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.

¹ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35.

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 наследие¹. 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 Содружества².

Законодательство о культуре выступает как средство государственной политики в сфере культуры. Укрепление государства как общественного института неизбежно приводит к расширению функций государства. Общемировой тенденци-

ей 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 новобразования, 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.

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

¹ 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».

² 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.

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 государствах – участниках СНГ на человека возлагается обязанность охранять, беречь памятники истории и культуры, историческое, духовное и культурное наследие (ст. 40 Конституции Азербайджанской Республики¹, 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 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,

¹ 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).

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 именуется законами о культуре. В Азербайджанской Республике действует Закон от 06.02.1998 г. № 430-ПГ «О культуре»¹, в Республике Армения – Закон от 18.12.2002 г. № ЗР-465 «Об основах культурного законодательства»², в Республике Беларусь – Закон от 04.06.1991 г. № 832-ХП «О культуре»³, в Республике Казахстан – Закон от 15.12.2006 г. № 207-III ЗРК «О культуре»⁴, в Кыргызской Республике – Закон от 07.04.2009 г. № 119 «О культуре»⁵, в Республике Молдова – Закон от 27.05.1999 г. № 413-ХІV «О культуре»⁶, в Российской Федерации – Основы законодательства Российской Федерации от 09.10.1992 г. № 3612-1⁷, в Республике Таджикистан – Закон от 13.12.1997 г. № 516 «О культуре»⁸, в Туркменистане – Закон от 12.03.2010 г. № 92-IV «О культуре», на Украине – Закон от 14.12.2010 г. № 2778-VI «О культуре»⁹. 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 получи-

ла 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.

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 так-

¹ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 1998. № 4. Ст. 223.

² Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1338&lang=rus> (дата обращения: 12.01.2012).

³ Ведомости Верховного Совета Белорусской ССР. 1991. № 20. Ст. 291.

⁴ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2006. № 24. Ст. 147.

⁵ Эркин Тоо. 2009. 14 апр.

⁶ Monitorul Oficial. 1999. № 83-86.

⁷ Российская газета. 1992. 17 нояб.

⁸ Официальный сайт Маджлиси Оли Республики Таджикистан. URL: http://parlament.tj/ru/images/stories/1997/o_kulture.doc (дата обращения: 12.01.2012).

⁹ Урядовый курьер. 2011. № 14.

же 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 (библиоте-

ки, 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. Государственные организации культуры в сельской местности пользуются приоритетным правом материально-технического обеспечения. В сельской местности **Республики Таджикистан** государством обеспечивается приоритет различным видам культурной деятельно-

сти, 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 законодательном 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 отчислять 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-ІІ «Об охране памятников истории и культуры»¹, Закон Республики Армения от 12.12.1998 г. № ЗР-261 «Об охране и использовании

¹ Сборник законодательства Азербайджанской Республики. 1998. № 6. Ст. 365.

недвижимых памятников истории и культуры и исторической среды»¹, 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»², Закон Республики Казахстан от 02.07.1992 г. № 1488-ХІІ «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия»³, Закон Кыргызской Республики от 26.07.1999 г. № 91 «Об охране и использовании историко-культурного наследия»⁴, Закон Республики Молдова от 22.06.1993 г. № 1530-ХІІ (в ред. от 04.06.2010 г.) «Об охране памятников»⁵, Федеральный закон Российской Федерации от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁶, Закон Республики Таджикистан от 03.03.2006 г. № 178 «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия»⁷, Закон Республики Узбекистан от 30.08.2001 г. № 269-ІІ «Об охране и использовании объектов культурного наследия»⁸, Закон Украины от 08.06.2000 г. № 1805-ІІІ «Об охране культурного наследия»⁹.

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»¹⁰, Закон Республики Узбекистан от 13.10.2009 г. № ЗРУ-229 «Об охране и использовании объектов археологического наследия»¹¹, Закон Украины от 18.03.2004 г. № 1626-ІV «Об охране археологического наследия»¹².

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 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.

¹ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?> (дата обращения: 14.01.2012).

² Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1642&lang=rus> (дата обращения: 12.01.2012).

³ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 15. Ст. 363.

⁴ Эркин Тоо. 1999. 20. авг.

⁵ Monitorul Oficial. 2010. № 15-17. Ст. 23.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519.

⁷ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2006. № 3. Ст. 168.

⁸ Собрание Республики Узбекистан. 2001. № 2001. № 17. Ст. 116.

⁹ Ведомости Верховной Рады Украины. 2000. № 39. Ст. 333.

¹⁰ Monitorul Oficial. 2010. № 235-240. Ст. 738.

¹¹ Народное слово. 2009. 14 окт.

¹² Ведомости Верховной Рады Украины. 2004. № 26. Ст. 361.

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 именуется 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 исполь-

зования 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, об-

наружившие 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, нахо-

дящегося в доле 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 памя-

ти 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 охранное 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-заповедниках¹. 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.

1.5. Законодательное регулирование сохранения движимых культурных ценностей

Движимые культурные ценности составляют значительный пласт культурного наследия. Как и недвижимые культур-

¹ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2008. № 3. Ст. 240.

ные 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 взнос 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-I «Об охране, вывозе и ввозе культурных ценностей»¹ 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»¹. 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 культурных ценностей»², Закон Республики Таджикистан от 06.08.2001 г. № 42 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»³, указанный выше Закон Туркменистана «Об охране, вывозе и ввозе культурных ценностей», Закон Республики Узбекистан от 29.08.1998 г. № 678-I «О вывозе и ввозе культурных ценностей»⁴, Закон Украины от 21.09.1999 г. № 1068-XIV «О вывозе, ввозе и возвращении культурных ценностей»⁵).

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

¹ Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1998. № 3. Ст. 54.

¹ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 1998. № 10. Ст. 625.

² Российская газета. 1993. 15 мая.

³ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2001. № 7.

⁴ Народное слово. 1998. 11 сент.

⁵ Ведомости Верховной рады Украины. 1999. № 48. Ст. 405.

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»¹, в Кыргызской Республике – Законом от 05.02.2000 г. № 37 «О музеях и Музейном фонде Кыргызской Республики»², в Республике Молдова – Законом от 27.12.2002 г. № 1569-XV

«О музеях»¹, в Российской Федерации – Федеральным законом от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»², в Республике Таджикистан – Законом от 28.02.2004 г. № 15 «О музеях и музейном фонде»³, в Туркменистане – Законом от 20.12.1996 г. № 184-1 «О музеях и музейном деле»⁴, в Республике Узбекистан – Законом от 12.09.2008 г. № ЗРУ-177 «О музеях»⁵, на Украине – Законом от 29.06.1995 г. № 249/95-ВР «О музеях и музейном деле»⁶. 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 хранителями 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;

¹ Monitorul Oficial. 2003. № 23-24.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2591.

³ Официальный сайт Маджлиси Оли Республики Таджикистан. URL: http://parlament.tj/ru/images/stories/2004/o_muzeynom_fonde.doc (дата обращения: 12.01.2012).

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

⁵ Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2008. № 37-38. Ст. 364.

⁶ Ведомости Верховной Рады Украины. 1995. № 25. Ст. 191.

¹ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2000. № 6. Ст. 396.

² Эркин Тоо. 2000. 09 февр.

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 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-ІГ «О Национальном архивном фонде»¹, в Республике Армения – Закон от 01.07.2004 г. № ЗР-88 «Об архивном деле»², в Республике Беларусь – Закон от 25.11.2011 г. № 323-З «Об архивном деле и делопроизводстве в Республике Беларусь»³, в Республике Казахстан – Закон от 22.12.1998 г. № 326-1 «О Национальном архивном фонде и архивах»⁴, в Кыргызской Республике – Закон от 22.11.1999 г. № 125 «О Национальном архивном фонде Кыргызской Республики»⁵, в Республике Молдова – Закон от 22.01.1992 г. № 880-ХІІ «Об архивном фонде Республики Молдова»⁶, в Российской Федерации – Федеральный закон от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»⁷, в Республике Таджикистан – Закон от 13.11.1998 г. № 704 «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях»⁸, в Туркменистане –

¹ Сборник законодательства Азербайджанской Республики. 1999. № 7. № 404.

² Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2019&lang=rus> (дата обращения: 12.01.2012).

³ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 136. 2/1875.

⁴ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1998. № 24. Ст. 435.

⁵ Эркин Тоо. 1999. 01 дек.

⁶ Monitorul Oficial. 1992. № 1-20.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 43. Ст. 4169.

⁸ Официальный сайт Маджлиси Оли Республики Таджикистан. URL: http://parlament.tj/ru/images/stories/1998/o_nacionalnom_arhivnom_fonde.doc (дата обращения: 12.01.2012).

Закон от 30.11.2003 г. № 207-ІІ «Об архивах и архивном деле Туркменистана»¹, в Республике Узбекистан – Закон от 15.06.2010 г. № ЗРУ-252 «Об архивном деле»², на Украине – Закон от 24.12.1993 г. № 3814-ХІІ «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях»³.

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 документальные 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 Конвенции¹, разработали систему мер, направленную на защиту нематериальных культурных ценностей, а само понятие «нематериальное культурное наследие» находит отражение в официальных государственных документах².

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

¹ Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2003. № 4. Ст. 45.

² Народное слово. 2010. 16 июня.

³ Ведомости Верховной Рады Украины. 1994. № 15. Ст. 86.

¹ 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>

² 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.

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. 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»¹), Республика Молдова (Закон от 20.03.2003 г. № 135-XV «О народных художественных промыслах»²), Российская Федерация (Федеральный закон от 06.01.1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»³, Республика Таджикистан (Закон от 01.08.2003 г. № 43 «О народных художественных промыслах»⁴, законы субъектов Российской Федерации), Туркменистан (Закон от 19.12.2000 г. № 51-II «О народном художественно-прикладном творчестве Туркменистана»⁵), Украина (Закон от 21.06.2001 г. № 2547-III «О народных художественных промыслах»⁶). 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 опреде-

ляется 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»¹ предусмотрен ряд мер государственной поддержки ковроткачества. В частности, государство обязуется оказывать поддержку производству и продаже ковров, их пропаганде, подготовке мастеров коврового искусства. Органы государственной власти обеспечивают сохранность уникальных образцов коврового искусства.

С целью сохранения традиций ковроткачества вводится обязательная сертификация азербайджанских ковров, предусматривается составление реестра азербайджанских ковров, который должен содержать сведения о видах, школах, названиях, технике ткачества, составе красок и художественных особенностях ковров.

Среди государств, в которых приняты отдельные законодательные акты по вопросам государственной поддержки и охраны фольклора, следует назвать Азербайджанскую Республику, Кыргызскую Республику и Российскую Федерацию.

В Азербайджанской Республике действует Закон от 16.05.2003 г. № 460-III «О правовой охране выражений азербайджанского фольклора»². Основная цель данного Закона заключается в сохранении чистоты выражений фольклора, для чего запрещается незаконное использование и другие действия, наносящие им урон. Под незаконным использованием понимается использование с коммерческой целью выражений фольклора в нетрадиционной и необычной форме с нарушением определенных указанным Законом требований, а под действиями, наносящими урон выражениям фольклора, рассматриваются использование выражений фольклора без точного указания его источника, а также географического указателя

¹ Эркин Тоо. 2006. 24 марта.

² Monitorul Oficial. 2003. № 84-86.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст. 7.

⁴ Официальный сайт Маджлиси Оли Республики Таджикистан. URL: http://parlament.tj/ru/images/stories/2003/o_narodnih_hudojestvennih_promislah.doc (дата обращения: 12.01.2012).

⁵ Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2000. № 3-4. Ст. 37.

⁶ Ведомости Верховной Рады Украины. 2001. № 41. Ст. 199.

¹ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2005. № 2. Ст. 60.

² Азербайджан. 2003. 09 авг.

места происхождения и (или) названия народа (общества), которому это выражение принадлежит. Правовая охрана выражений фольклора возложена на органы государственной власти, которые могут выступать в качестве истцов и вправе требовать прекращения незаконного использования выражений фольклора, взыскать с нарушителя доход, полученный в результате незаконного использования выражений фольклора, или выплатить определенную компенсацию.

В **Кыргызской Республике** на уровне отдельного закона получило защиту и государственную поддержку конкретное фольклорное произведение, а именно эпос «Манас» (Закон от 28.06.2011 г. № 59 «Об эпосе «Манас»¹). Данный эпос провозглашается интеллектуальным наследием киргизского народа. Государство обязуется сохранять чистоту эпоса, то есть не допускать и препятствовать его искажению, создавать условия для исследования эпоса и его изучения и популяризации. За счет государственного бюджета осуществляется поддержка сказителей эпоса (манасчи). Кроме мер по сохранению эпоса как литературного произведения, к числу государственных задач относится также поиск, исследование и сохранение объектов материальной культуры, связанных с эпосом. В Законе закреплены меры по предотвращению произвольного использования термина «Манас» в наименованиях объектов, находящихся в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности, и выпускаемой ими продукции. Такое использование возможно только при наличии разрешения органов государственной власти.

В **Российской Федерации** общефедеральные отдельные законодательные акты о фольклоре, его государственной поддержке и охране отсутствуют. Но в ряде субъектов Российской Федерации, опираясь на положения Конституции Российской Федерации, относящие общие вопросы культуры к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и предоставляющие право субъектам Российской Федерации осуществлять собственное нормотворчество вне вопросов исключительного ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, приняли законы, гарантирующие государственную

поддержку гражданам и организациям, изучающим и распространяющим произведения фольклора. Это как общие законодательные акты о культуре, так и специальные законодательные акты о фольклоре.

Специальные законы о фольклоре действуют в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (Закон от 18.06.2003 г. № 37-оз «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»¹) и Ямало-Ненецком автономном округе (Закон от 03.12.2007 г. № 110-ЗАО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе»²). В них предусматривается система мер государственной поддержки сохранения, изучения, использования и популяризации фольклора коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Кроме народных промыслов, фольклора государства – участники СНГ предпринимают меры по государственной поддержке и иных форм нематериального культурного наследия. В этой связи следует отметить Закон **Кыргызской Республики** от 31.07.2007 г. № 116 «Об охране традиционных знаний»³. Объектом охраны в данном случае выступают традиционные знания, к которым относятся знания, методы и способы, в том числе с использованием генетических ресурсов (объекты животного и растительного мира), применяемые в различных областях человеческой деятельности, которые передавались из одного поколения в другое в определенном порядке и значении. Правовой режим охраны традиционных знаний во многом напоминает режим охраны объектов интеллектуальной собственности и направлен на предотвращение их неправомерного использования. Права лиц, являющихся обладателями традиционных знаний защищаются с помощью государственной регистрации традиционных знаний. Использование традиционных знаний допускается только с разрешения их обладателя и при условии отчисления в Фонд для развития местных сообществ или Государственный фонд развития системы использования традиционных знаний. В отличие от интеллектуальной собственности, правомочия об-

¹ Эркин Тоо. 2011. 01 июля.

¹ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2003. № 5. Ст. 627.

² Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. № 9/1. 2007.

³ Эркин Тоо. 2007. 07 авг.

ладателя традиционных знаний ограничены во времени, так как свидетельство о регистрации выдается на срок до десяти лет. Кроме того, любое лицо может также добиться разрешения на использование традиционных знаний, если обладатель свидетельства ненадлежащим или недостаточным образом использует традиционные знания. Данный спор разрешается в судебном порядке. Учитывая происхождение традиционных знаний, которые являются продуктом коллективного народного творчества, результатом деятельности многих поколений и не могут принадлежать на праве собственности кому бы то ни было, устанавливается запрет на патентование народных знаний. Но при этом допускается возможность правовой охраны интеллектуальной собственности, созданной на основе традиционных знаний. Условием такого использования может быть также внесение отчислений в указанные выше фонды.

Отдельные государства – участники СНГ не ограничивают правовое регулирование в области нематериального культурного наследия только вопросами охраны и распространения (популяризации). Предпринимаются усилия и по своеобразной корректировке устоявшихся традиций, приведении их в соответствие с современными реалиями. Так, в **Республике Таджикистан** был принят Закон от 08.06.2007 г. № 272 «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан»¹, в соответствии с которым вводится государственное регулирование следования традициям, проведения торжеств и обрядов. В самом Законе от 08.06.2007 г. № 272 введение соответствующих правил объясняется необходимостью предотвращения излишних расходов, наносящих серьезный ущерб экономическим интересам и моральным устоям жизни граждан. Для этого предусматриваются ограничения по объему трат, количеству гостей и продолжительности выполнения указанных в Законе обрядов и проведения торжеств. В частности, свадьба может проводиться не более двух дней с банкетом до 150 человек и свадебного угощения до 200 человек за счет обеих сторон. В некоторых случаях законодательно закрепляется добровольный характер некоторых обрядов, например, первое посещение зятем дома родителей жены и знакомство новобрачной с семьей мужа.

1.7. Участие граждан и их объединений в сохранении культурного наследия

Как следует из законодательства государств – участников СНГ, главную роль в охране объектов культурного наследия играют органы государственной власти. Но не исключается и участие граждан и организаций. При этом следует напомнить, что во многих конституциях закрепляется обязанность граждан охранять культурное и национальное наследия. В основном данная обязанность фиксируется в форме запрета. Но возможны и активное участие граждан и их объединений в сохранении памятников истории и культуры. Законодательство об охране культурного наследия предлагает различные варианты участия общественности в охране памятников истории и культуры. Привлечение общественных структур может оформляться через закрепление их прав или посредством закрепления обязанности или возможности органов государственной власти осуществлять сотрудничество с ними. Так, в **Российской Федерации** общественные и религиозные объединения вправе оказывать содействие федеральному органу исполнительной власти, специально уполномоченному в области государственной охраны объектов культурного наследия, в сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия в соответствии с законодательством Российской Федерации. В соответствии с законодательством **Республики Узбекистан** органы государственной власти на местах в пределах предоставленных полномочий выявляют и осуществляют учет, охрану, сохранение и использование объектов культурного наследия, находящихся на их территории, обеспечивают исполнение законодательства об охране и использовании объектов культурного наследия, привлекают органы самоуправления граждан и общественные объединения к проведению мероприятий по их охране, сохранению, популяризации и использованию.

В некоторых странах используется такая форма общественного участия в охране культурного наследия, как шефство. Например, в Республике Казахстан и на Украине допускается установление шефства над памятниками истории и культуры в целях обеспечения их сохранности. Закон **Кыргызской Республики** «Об охране и использовании историко-культур-

¹ Официальный сайт Маджлиси Оли Республики Таджикистан. URL: http://parlament.tj/ru/images/stories/2007/ob_uporyadochenii_tradicij.doc (дата обращения: 12.01.2012).

ного наследия» предусматривает, что Кыргызское республиканское общество охраны памятников истории и культуры и его органы на местах, общественные организации и объединения, предприятия различных форм собственности и граждане в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, а также со своими уставами и положениями, оказывают содействие государственным органам и научным учреждениям, местным органам власти в охране и использовании историко-культурного наследия, организуют общественный контроль и шефство за сохранностью и использованием памятников истории и культуры, ведут разъяснительную и пропагандистскую работу среди населения.

На **Украине** на законодательном уровне признается возможность общественного контроля за соблюдением требований в области охраны исторического и культурного наследия. Для этого предусматривается возможность учреждения должностей общественных инспекторов. В соответствии с Законом Украины «Об охране культурного наследия» органы охраны культурного наследия могут привлекать к работе с их согласия опытных специалистов в сфере охраны культурного наследия, а также граждан на правах общественных инспекторов для наблюдения за состоянием хранения и использования памятников, их территорий и зон охраны, охраняемых археологических территорий, исторических ареалов населенных мест. Органы охраны культурного наследия могут вознаграждать привлекаемых специалистов и граждан на правах общественных инспекторов, а также возмещать им расходы, связанные с выполнением поручений по охране культурного наследия, за счет средств, предназначенных для финансирования охраны культурного наследия в порядке, устанавливаемом центральным органом исполнительной власти в сфере охраны культурного наследия.

Большое значение в охране культурного наследия играют различные общественные объединения. Данные объединения являются формой реализации конституционного права на объединение, признаваемого в конституциях всех государств, входящих в СНГ, и их деятельность регламентируется специальными законами, как правило, это общие законы об общественных объединениях. В законодательстве об охране культурного наследия уточняется и конкретизируется

правоспособность данных структур гражданского общества применительно к предмету регулирования соответствующего законодательства. В законодательстве **Республики Молдова** отдельно регламентируется деятельность общественных фондов по охране памятников. Предусматривается обязательная государственная поддержка таких фондов. Государственные органы по охране памятников вправе предоставлять общественным фондам требуемую для работы информацию о памятниках, программах по их консервации, реставрации или ремонту. Общественные фонды, уставной задачей которых является охрана памятников, пользуются правом общественного контроля за охраной и освоением памятников, а также за разработкой и реализацией программ строительства и реконструкции в защитных зонах памятников, включенных в Перечень памятников. Общественные фонды имеют право: требовать приостановки работ по консервации, реставрации или ремонту, если они угрожают сохранности памятников или наносят ущерб их эстетической, художественной и исторической ценности, и обращаться в государственные органы охраны по охране памятников с документально подтвержденными предложениями, доказательствами и заключениями; ставить вопрос о возбуждении уголовного дела, а также выступить в роли истца в случае явного нарушения настоящего закона; обжаловать решения государственных органов по охране памятников и местных исполнительных и контрольных органов и обращаться с запросами в Парламент Республики Молдова и Правительство Республики Молдова. В Законе Республики Молдова «Об охране археологического наследия» устанавливаются аналогичные полномочия общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны археологического наследия.

Государство может поддерживать деятельность общественных объединений, уставные цели которых направлены на охрану культурного наследия. Так, в Республике Молдова из государственного бюджета финансируются культурные программы, проекты и мероприятия, реализуемые общественными ассоциациями (Постановление Правительства Республики Молдова от 26.01.2009 г. № 39¹). Данное финансирование осуществляется на конкурсной основе. При этом заявители долж-

¹ Monitorul Oficial. 2009. № 19-21. Ст. 82.

ны подтвердить софинансирование предлагаемых программ, проектов и мероприятий. В **Российской Федерации** некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны культурного наследия, могут признаваться в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹ социально ориентированными, и их деятельность поддерживается государством на федеральном и региональном уровнях в особом порядке. Деятельность общественных объединений по охране культурного наследия может поддерживаться и путем предоставления им в безвозмездное пользование памятников истории и культуры (Российская Федерация, Республика Узбекистан).

В ряде стран взяли на вооружение советский опыт создания общегосударственных общественных объединений в области охраны объектов культурного наследия. Например, на **Украине** в законодательстве отдельно выделяется такое общественное объединение, как Украинское общество охраны памятников истории и культуры. Данное Общество содействует привлечению широких слоев населения к участию в охране культурного наследия, осуществляет пропаганду культурного наследия и законодательства о его охране, общественный контроль за его сохранением, использованием, консервацией, реставрацией, реабилитацией, музеефикацией и ремонтом, содействует работе органов охраны культурного наследия. В законодательстве **Кыргызской Республики** выделяется деятельность Кыргызского республиканского общества охраны памятников истории и культуры.

Одной из наиболее действенных форм участия общественности в охране культурного наследия является экспертная деятельность. Дело в том, что охрана объектов культурного наследия требует специальных знаний, поэтому повышается роль экспертного сообщества в обеспечении данной деятельности государства. Обязательное экспертное сопровождение работ по выявлению, изучению, освоению, спасению, охране, консервации и реставрации памятников предусматривается, например, в **Республике Молдова**. Для этого государственные органы по охране памятников обязаны создавать научные советы и комиссии, консультироваться со специалистами (юри-

стами, музейными работниками, реставраторами), руководствуясь соответствующими заключениями при составлении Перечня памятников, а также при последующем включении памятников в этот Перечень.

Одной из разновидностей участия общественности в экспертном сопровождении государственной охраны объектов культурного наследия является привлечение государственных (национальных) академий наук. Например, Национальная академия наук Азербайджана организует выявление памятников, исследовательскую работу, охрану выявленных во время археологических раскопок материально-культурных ценностей, по разрешению соответствующего органа исполнительной власти ведет оперативную исследовательскую работу в зонах новостроек, участвует в регистрации памятников по категориям значимости, в необходимых случаях проводит работу по материально-культурной консервации и реставрации, организует пропаганду памятников, подготавливает методические пособия по их охране, исследованию, реставрации и консервации, дает научно-практические консультации, подписывает международные протоколы и соглашения для изучения памятников и выполняет другие обязанности, предусмотренные законодательством Азербайджанской Республики. В соответствии с азербайджанским законодательством Национальная академия наук дает заключения на проекты работ по сохранению и иные виды работ на памятниках истории и культуры, выдает разрешения на проведение археологических работ, дает заключения об отнесении памятников истории и культуры к той или иной категории. В Республике Молдова составление защитных зон недвижимых памятников возможно только при участии Академии наук Республики Молдова. В Российской Федерации Российская академия наук участвует в выдаче открытых листов, дающих право на проведение археологических раскопок.

В ряде стран специалисты в области изучения культурного наследия могут привлекаться органами государственной власти к проведению историко-культурной экспертизы. В частности, обязательность такой экспертизы устанавливается в законодательстве Российской Федерации, Республики Узбекистан. В **Республике Узбекистан** историко-культурная экспертиза объектов культурного наследия проводится в целях обоснова-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

ния внесения объекта культурного наследия в Государственный кадастр объектов материального культурного наследия или в Список объектов нематериального культурного наследия, установления категории объекта материального культурного наследия, обоснования изменения категории объекта материального культурного наследия, исключения объекта материального культурного наследия из Государственного кадастра объектов материального культурного наследия, определения соответствия проектов зон охраны объектов материального культурного наследия градостроительной и проектной документации, а также намечаемых земляных, землеустроительных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ требованиям сохранения объектов материального культурного наследия.

Помимо государственной историко-культурной экспертизы допускается проведение и общественной экспертизы по вопросу охраны объектов культурного и исторического наследия. Так, на **Украине** независимые группы специалистов по инициативе объединений граждан, органов охраны культурного наследия, а также других органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за счет их собственных средств или на общественных началах могут осуществлять общественную экспертизу по вопросам охраны культурного наследия. Выводы данной экспертизы могут учитываться органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при принятии соответствующих решений согласно закону.

На законодательном уровне может предусматриваться и создание различных совещательных, координационных и экспертных структур при органах государственной власти, осуществляющих охрану культурного наследия. В соответствии с Законом Украины «Об охране культурного наследия» для рассмотрения научных рекомендаций и предложений по разработке основных направлений развития охраны культурного наследия, обсуждения важнейших программ, проектов по вопросам охраны культурного наследия центральный орган исполнительной власти в сфере охраны культурного наследия, орган охраны культурного наследия Совета министров Автономной Республики Крым создают научно-методические советы из ведущих ученых и высококвалифицированных специалистов-практиков. Состав научно-методических советов и

положения о них утверждаются соответственно центральным органом исполнительной власти в сфере охраны культурного наследия и органом охраны культурного наследия Совета министров Автономной Республики Крым.

1.8. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательства государств – участников СНГ)

Правовое регулирование отношений в сфере культуры сопряжено с рядом проблем. Они могут быть сгруппированы следующим образом:

1. Пробельность правового регулирования, наличие устаревших норм, не отражающих современные реалии. Например, отсутствуют механизмы, позволяющие формировать полноценные и общедоступные электронные ресурсы публичных библиотек.

2. Излишняя декларативность правовых положений. Например, общие законы о культуре насыщены нормами-принципами, не получившими дальнейшей конкретизации (во многом это относится к обязанностям государства в сфере культуры).

3. Правовые коллизии между актами законодательства о культуре и актами других отраслей законодательства, а также между актами самого законодательства о культуре.

4. Сохранение основы для возникновения конфликтов между публичными и частными интересами, что приводит к проблемам в реализации права на доступ к культурным ценностям, находящимся в частной собственности. Возникает коллизия между правом на доступ к культурным ценностям и правом частной собственности. Приоритет в этом случае отдается частноправовому методу регулирования, направленному на охрану права собственности, а четкие механизмы, позволяющие принудить собственников культурных ценностей к обеспечению доступа к ним, не получили в законодательстве четкого закрепления.

5. Проблемы недостаточности гарантий прав граждан в сфере культуры. Особое значение приобретает вопрос о преодолении территориального неравенства в доступности к куль-

турным ценностям (особенно к ценностям, аккумулируемым общенациональными организациями культуры).

6. Несовершенство механизмов охраны объектов культурного наследия.

7. Слаборазвитость межотраслевых связей с другими компонентами цикла развития интеллектуальных ресурсов, такими как образование и наука. До сих пор прослеживается своеобразная конкуренция между законодательством о культуре и, например, законодательством об образовании в части регулирования художественного образования.

8. Продолжающаяся практика неисполнения и несоблюдения нормативных правовых актов в основном в области обеспечения охраны объектов культурного наследия – памятников истории и культуры.

Дальнейшее развитие законодательства о культуре в целом и законодательства об охране культурного наследия в частности должны быть направлены на решение обозначенных проблем. Хотя следует подчеркнуть, что во многом эффективность механизма правового регулирования на современном этапе при наличии достаточно проработанных нормативных правовых актов определяется качеством правоприменительной практики.

Глава 2

ИСКУССТВО

2.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ в сфере искусства

Международное сотрудничество в области искусства нашло отражение в многочисленных межправительственных соглашениях, заключаемых между странами – участниками СНГ как на двустороннем, так и на многостороннем уровнях. Примером двусторонних соглашений является Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Кабинетом министров Украины «О сотрудничестве в области культуры и искусства» от 4 декабря 2008 г.¹, в котором стороны договорились о сотрудничестве между библиотеками, музеями, творческими коллективами, а также об активизации совместной работы по выявлению и возвращению культурных ценностей, которые оказались на территории государств другой Стороны в результате их незаконного вывоза (ст. 8).

Основными целями подписания двусторонних соглашений являются:

- 1) регулирование обмена культурными ценностями и искусствоведческой базой (сотрудничество между музеями, организация гастролей и т.д.);
- 2) закрепление особенностей статуса художественного искусства народов, представляющих меньшинство в стране.

Примерами многосторонних соглашений можно назвать «Соглашение о развитии выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности в Содружестве Независимых Государств», подписанное в Минске 26 мая 1995 г. (в редакции от 23 мая 2003 г.)², Соглашение «О сотрудничестве в области кинематографии» от 10 февраля 1995 г.³. Последнее соглашение было дополнено и расширено Соглашением «О совместном кинопроизводстве» от 14 ноября 2008 г.⁴, в котором урегулирован статус «национального фильма» относительно произведений кино, выполненных странами совместно (Приложение к Соглашению «О совместном кинопроизводстве»). Целями многосторонних

¹ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=28171 (дата обращения: 18.01.2012).

² Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1995. № 2. С. 121. Бюллетень международных договоров. 2008. № 3.

³ Бюллетень международных договоров. 1995. № 8. Стр. 9, Бюллетень международных договоров. 2001. № 12.

⁴ Бюллетень международных договоров. 2009. № 8.

соглашений, таким образом, является регулирование вопросов, затрагивающих все страны, которые подписали Соглашение (например, создание совместного фильма или проведение выставки).

Также на межгосударственном уровне Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 6 декабря 1997 г. был принят Модельный закон № 10-10 «О творческих работниках и творческих союзах»¹, где определен статус творческого работника и творческих союзов, заложен принцип добровольности участия в творческих союзах, закреплены особенности регистрации творческих союзов и прописано, что государство содействует развитию культуры и созданию условий, необходимых для деятельности всех творческих работников, законодательной, бюджетной, налоговой и социальной политикой, гарантирует им социальные права, предусмотренные конституциями государств – участников СНГ. Учитывая роль творческих союзов в развитии культуры, государство предусматривает условия и льготы, способствующие выполнению ими своих функций.

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 4 декабря 2006 г. № 224-6 был принят Модельный закон «О культуре», в котором также нашли отражения вопросы искусства. Так, закреплены: право на творческую и культурную самобытность (ст. 7), право на художественное образование (ст. 9), обязанность государственных органов создавать условия для всеобщего эстетического воспитания и художественного образования (ст. 2).

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16 октября 1999 г. № 14-18 был принят Модельный закон «О народных художественных промыслах»², согласно которому были определены правила отнесения изделия к изделиям народных художественных промыслов (ст. 7) и перечислены основы государственной политики в области народных художественных промыслов (ст. 11).

Кроме этого, необходимо упомянуть Модельный закон «О государственной поддержке кинематографии», принятый

Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16 октября 1999 г. № 14-16¹, где прописаны условия и порядок государственного финансирования кинематографии (ст. 6), валютное, таможенное, налогово-финансовое регулирование в области киноиндустрии (гл. 4).

В Модельном законе «О театре и театральной деятельности», принятом в редакции Постановления Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 24 ноября 2001 г. № 18-24², заложены основы государственной политики в области театра (гл. 2), права и обязанности театра и театральной деятельности (гл. 3), а именно:

- независимость театра в выборе художественного направления и репертуара;
- свобода театра в организационно-экономической сфере;
- обязанности театра и театральной организации и др.

Анализ модельных законов, посвященных вопросам регулирования правоотношений в области искусства, показывает, что в этих актах, несмотря на их рекомендательный характер, фиксируются основополагающие принципы соответствующей области правового регулирования, которые затем используются национальными законодательствами государств – участников СНГ.

1. Общая характеристика национальных законодательств государств – участников СНГ в сфере искусства.

С одной стороны, национальные законодательства стран Содружества в области искусства следуют по пути закрепления статуса аутентичных видов искусств и ремесел: во многих государствах – участниках СНГ приняты нормативно-правовые акты о народных художественных промыслах. Например, Законом **Азербайджанской Республики** от 7 декабря 2004 г. № 799 «О сохранении и развитии азербайджанского коврового искусства»³ определяется деятельность по сохранению, изучению, развитию и пропаганде искусства и связанных с ним традиций национального ручного ковроткачества и коврового искусства. С другой стороны,

¹ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=30967 (дата обращения: 18.01.2012).

² Информационный бюллетень Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 2000. № 23.

¹ Информационный бюллетень Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 2000. № 23.

² Информационный бюллетень Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 2002. № 28.

³ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=28171 (дата обращения: 18.01.2012).

в национальных нормативно-правовых актах нашли отражения механизмы и способы регулирования правоотношений, складывающихся в области искусства, принятых на международном уровне или отраженных в межгосударственных соглашениях и договорах.

Одной из особенностей национальных законодательств является то, что правовое регулирование отношений в области искусства, как и определение понятия «искусство», в большинстве случаев дано не в особых законах, а в нормативно-правовых актах, регулирующих культурную деятельность в целом. Так, в Законе **Республики Казахстан** от 15 декабря 2006 г. № 207-III ЗРК «О культуре»¹ не дается дефиниция искусства, но при этом театральная, концертная и музейная деятельности и кинематография описаны через регулирование деятельности в области культуры. Другой подход отражен в ст. 1 Закона **Кыргызской Республики** от 7 апреля 2009 г. № 119 «О культуре»², под искусством понимается «творческая художественная деятельность в сферах: литературы, архитектуры, скульптуры, живописи, графики, декоративно прикладного искусства, музыки, танца, театра, кино и других видах деятельности человека, отображающих действительность в художественных образах». Подобное определение встречается в п. 13 ст. 1 Закона **Украины** от 14 декабря 2010 г. № 2778-VI «О культуре»³. Таким образом, можно выделить два типа законодательной техники в отношении регулирования вопросов в области искусства. Такие страны, как Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Республика Молдова, Республика Таджикистан и Украина принимают отдельные законы для регулирования разных аспектов искусства, другие страны, как например: Республика Армения, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Туркменистан и Республика Узбекистан ограничиваются одним или двумя нормативно-правовыми актами, которые описывают правоотношения в сфере искусства через регулирование институтов культуры.

Следующей особенностью законодательства государств – участников СНГ является тот факт, что во всех странах

Содружества, кроме Республики Армения, Туркменистана и Республики Узбекистан, имеется специальный закон о киноиндустрии. В немалой степени это связано с принятием коллективного Соглашения «О сотрудничестве в области кинематографии» от 10 февраля 1995 г.¹, в статье первой которого провозглашен принцип «признания кинематографии специфической областью культуры, обязательным условием существования которой является наличие развитой производственной, научной, технической и информационной базы». Во исполнение этого принципа государствам – участникам СНГ необходимо было подготовить и ввести законодательное регулирование в этой области.

В **Азербайджанской Республике** наличествует несколько законов, регулирующих правоотношения в области искусства. Самый ранний из них – Закон от 3 июля 1998 г. № 515-IG «О кинематографии»². Закон Азербайджанской Республики от 29 декабря 2006 г. № 222-IIIГ «О театре и театральной деятельности»³ претерпел несколько редакций. Также существуют законы, регулирующие музейное дело и лотерею.

Законодательная база государственной поддержки искусства **Республики Армения** главным образом ориентирована на решение задачи популяризации армянского творчества путем проведения выставок и концертной деятельности. Основным является Закон Республики Армения от 20 ноября 2002 г. № ЗР-465 «Об основах культурного законодательства», а также расширяющий государственные возможности пропаганды и продвижения национального искусства Закон Республики Армения от 8 ноября 2002 г. № ЗР-424 «О благотворительности», призванный, в том числе, содействовать осуществлению социальных программ в сфере культуры, искусства, истории. Принципы государственной политики Республики Армения в области культуры, закрепленные в законодательстве, состоят в провозглашении и государственной защите культурной и творческой деятельности, доступности культурных ценностей для приобщения к ним, совмещении государственного и общественного характера демократического управления в сфере

¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2006. № 24 (2481). Ст. 147.

² Эркин Тоо. 2005. 14 апр.

³ Официальный вестник Украины. 2011. № 2. Ст. 91.

¹ Бюллетень международных договоров. 1995. № 8. С. 9.

² Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 1998. № 8. Ст. 489.

³ Газета «Азербайджан». 2007. 7 февр.

культуры при самостоятельности организаций и учреждений культуры.

В частности, государство, регулируя отношения, возникающие между субъектами культурной деятельности, гарантирует невмешательство в творческий процесс, а также сохранение, распространение и развитие культурного богатства Республики Армения. Государство проявляет заинтересованность и создает законодательные основы популяризации музейных собраний, экспонатов, народного художественного творчества и ремесел, народной культуры, формирует условия для воспроизводства и развития творческого потенциала общества, для поиска новых ценностей и реализации новых замыслов.

В Армении в последние годы наиболее активно развивается декоративно-прикладное искусство. Обработка металлов, ювелирное дело, гончарное искусство, художественные изделия из тканей, кружева, ковры, когда-то принесшие мировую славу армянским ремесленникам, сейчас широко демонстрируются на выставках народных промыслов.

Закон от 8 ноября 2002 г. № ЗР-424 «О благотворительности»¹ играет большую роль в финансовой поддержке искусства, поскольку одной из задач благотворительности является «содействие осуществлению программ в сфере науки, образования, искусства, литературы, здравоохранения, спорта и физкультуры и содействие осуществлению программ по охране и реконструкции памятников истории, архитектуры, культуры, искусства» (п. 5 ч. 2 ст. 2 Закона).

В **Республике Казахстан** основным нормативным правовым актом, определяющим правила регулирования сферы искусства, является Закон от 15 декабря 2006 г. № 207-III ЗРК «О культуре»². Он регулирует общественные отношения в сферах создания, возрождения, сохранения, развития, распространения и использования культуры в Республике Казахстан и определяет правовые, экономические, социальные и организационные основы государственной политики в области культуры и искусства. Так, например, в данном Законе определяются основы правового статуса творческого работника как одного из важнейших субъектов отношений в сфере

искусства. Предусматривается, что приобретение данного статуса возможно или путем вступления в творческие союзы или посредством получения сертификата. На законодательном уровне провозглашается сотрудничество государства с творческими союзами, привлечение их к формированию государственной политики в сфере культуры, в целом. В ст. 20 Конституции закреплен принцип свободы слова и творчества. Таким образом, устанавливается, что искусство освобождено от цензуры, а деятели искусства свободны в выборе способа выражения.

В **Кыргызской Республике** только в 2009 году был принят Закон о культуре (Закон от 13 февраля 2009 г. № 119 «О культуре»¹), который, среди прочего, в ст. 3 регулирует отношения в сфере искусства, а именно:

– художественная литература, кинематография, изобразительное, сценическое, музыкальное и цирковое искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство, другие виды и жанры искусства;

- народные художественные промыслы, фольклор;
- самодеятельное (любительское) художественное творчество;
- музейное дело и коллекционирование;
- библиотечное, архивное дело;
- эстетическое воспитание и художественное образование;
- международный культурный обмен;
- проведение гастролей творческих коллективов.

Также отдельными законами регулируется музейное дело (Закон от 5 февраля 2000 г. № 37 «О музеях и музейном фонде Кыргызской Республики»²) и кинематография (Закон от 6 сентября 2001 г. № 86 «О государственной поддержке кинематографии Кыргызской Республики»³).

В статье 33 Конституции **Республики Молдовы** от 1994 года заложен принцип свободы творчества и запрета цензуры. Также декларируется, что государство способствует сохранению, развитию и распространению достижений национальной и мировой культуры. Во исполнение этих положений в Республике Молдова приняты несколько законов, регулирующих правоотношения в сфере искусства, но основным является Закон от

¹ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=26053 (дата обращения 19.01.2012).

² Казахстанская правда. 2006. 26 дек.

¹ Эркин Тоо 2009. 14 апр.

² Эркин Тоо. 2000. 9 февр.

³ Эркин Тоо. 2001. 10 окт.

27 мая 1999 г. № 413-ХІХ «О культуре»¹. Закон от 20 марта 2003 г. № 135-ХV «О народных художественных промыслах»² устанавливает основные принципы регулирования этой деятельности (ст. 3), определяет порядок отнесения изготавливаемых изделий к объектам художественного промысла (ст. 5) и разрешает вопросы, связанные с разграничением компетенции между разными министерствами (ст. 7–9). Другие законы призваны упорядочить правоотношения в области кинематографии (Закон от 25 ноября 2004 г. № 386-ХV «О кинематографии»³), театральной и концертной деятельности (Закон от 31 октября 2002 года № 1421-ХV «О театрах, цирках и концертных организациях»⁴).

В законодательстве **Российской Федерации** различные виды и жанры искусства (художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство и др.) регулируются преимущественно актами, образующими особую отрасль законодательства – законодательство о культуре.

По отдельным видам искусства приняты специальные законодательные акты. Так, кинематография – область культуры и искусства, включающая в себя совокупность профессиональной, творческой, производственной, научной, технической, образовательной деятельности, направленной на создание и использование произведений кинематографии, регулируется помимо Основ законодательства Российской Федерации о культуре, Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»⁵.

Правовое регулирование в области самодеятельного творчества в Российской Федерации на федеральном уровне не осуществляется. Основы законодательства Российской Федерации о культуре ограничиваются провозглашением свободы творчества и возможности государственной поддержки творческим коллективам. Конкретные меры государственной поддержки предусматриваются уже в законодательстве субъ-

ектов Российской Федерации. Как правило, возможность получения бюджетных средств имеют творческие коллективы, развивающие фольклорное искусство. Кроме того, в субъектах Российской Федерации получила развитие система различных поощрительных выплат творчески активному населению в форме стипендий, грантов, премий и т.п.

Также для целей стимулирования деятелей искусства и творческого потенциала нации Указом Президента РФ от 30 августа 2004 г. № 1132 «О Совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству» (вместе с Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству) был создан специальный совещательный орган, одной из целей которого является прием и экспертиза представлений на соискание Государственных премий Российской Федерации в области литературы и искусства, Государственной премии Российской Федерации за выдающиеся достижения в области гуманитарной деятельности, а также премий Президента Российской Федерации для молодых деятелей культуры, он рассматривает вопросы, касающиеся присуждения указанных премий, и вносит соответствующие предложения Президенту Российской Федерации.

В статье 40 Конституции **Республики Таджикистан** закреплено положение, согласно которому культурные и духовные ценности охраняются государством. Во исполнение этого положения конституции в Республике Таджикистан принят Закон от 2 декабря 2002 г. № 80 «О театре и театральной деятельности»¹, годом позже вступил в силу Закон от 1 августа 2003 г. № 43 «О народных художественных промыслах»², который регулирует творческую и ремесленную деятельность, защищает аутентичные виды искусства.

Статья 11 Конституции **Туркменистана** гласит, что «государство ответственно за сохранность национального историко-культурного наследия... Государство поощряет научное и художественное творчество и распространение его позитивных результатов». В ст. 39 Конституции закреплен принцип свободы творчества и защиты авторского права. В Туркменистане

¹ Monitorul Oficial. 1999. 5 авг.

² Monitorul Oficial. 2003. 16 мая.

³ Monitorul Oficial. 2005. 1–7 янв.

⁴ Monitorul Oficial. 2002. 12 дек.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4136.

¹ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=5869 (дата обращения: 19.01.2012).

² СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?Rgn=5846 (дата обращения: 19.01.2012).

регулирование искусства осуществляется через различные нормативно-правовые акты. Так, с целью возрождения лучших творческих традиций 19 декабря 2000 года был принят Закон Туркменистана «О художественно-прикладном творчестве»¹. Он определил правовые, экономические и организационные основы возрождения, сохранения и развития декоративно-прикладного искусства туркменского народа.

Специальные нормативные правовые акты законодательного уровня, регулирующие отношения в сфере искусства, в **Республике Узбекистан** отсутствуют. Однако ст. 42 Конституции Республики Узбекистан провозглашает принцип свободы творчества и принцип ответственности государства, в том числе и за культурное развитие общества. Комплекс правоотношений по проведению выставок, концертной деятельности регулируется Гражданским кодексом Республики Узбекистан, Законом «Об авторском праве и смежных правах», а также подзаконными нормативными актами.

В национальном законодательстве **Украины** различные виды и жанры искусства регулируются Основами законодательства Украины о культуре, Гражданским и Хозяйственными кодексами, Законом «О театрах и театральном деле» и иными нормативно-правовыми актами. Так, Закон от 21 июня 2001 г. № 2547-III «О народных художественных промыслах» регулирует правовые, организационные и экономические отношения в области народных художественных промыслов, определяет статус субъектов народных художественных промыслов, основы их деятельности и направлен на охрану, возрождение, сохранение и развитие народных художественных промыслов как важной составляющей духовной культуры украинского народа. В ст. 11 данного Закона регламентируется функционирование художественно-экспертного совета по народным художественным промыслам, назначением которого является решение об отнесения изготовленных изделий к изделиям народных художественных промыслов, и вопросов их соответствия традициям художественного решения и технологии изготовления. Среди других актов, регулирующих сферу искусства, можно выделить Закон от 13 января 1998 г. № 9/98-ВР

«О кинематографии» и Закон от 10 июля 2003 г. № 1115-IV «О гастрольных мероприятиях на Украине».

2. Инфраструктура искусства. Концертно-выставочная деятельность.

Не во всех государствах – участниках СНГ приняты отдельные законы, посвященные театрально-концертной и выставочной деятельности, театральному искусству. Только в Республике Беларусь, Республике Молдова и Украине имеются отдельные законы о концертной и выставочной деятельности. В других государствах эта тема отражена или в законодательных актах, посвященных театральной деятельности (Азербайджанская Республика, Республика Армения), или урегулирована на уровне подзаконных актов (Туркменистан, Республика Узбекистан).

Так, в Законе **Азербайджанской Республики** «О театре и театральной деятельности», в частности, поддерживается создание не только сценических театральных постановок, но и других, таких как организация фестивалей, смотров, конкурсов, поощряется предоставление постановочных услуг для проведения концертов и иных художественных мероприятий.

Помимо организации соответствующей деятельности, определения ее форм и особенностей управления, обозначенное законодательство направлено на поддержание развития театров для детей, финансовую поддержку театров, проводящих льготную ценовую политику, поддержке создания национальных фильмов и их международного представления и распространения различными формами и способами (в том числе, например, выставкой костюмов, декораций и т.п., использованных при производстве кинематографической продукции), а также пропаганду национального театрального и кинематографического искусства в СМИ. Государственные органы Азербайджанской Республики при этом обязываются создавать условия для развития этой деятельности, в том числе ориентируя ее на детей, выделять средства на создание инфраструктуры концертной и выставочной деятельности, включая модернизацию оборудования, обеспечение государственными заказами, а также поддержку выдающихся специалистов или талантливых деятелей.

Искусство **Республики Армения** в части проведения выставок и концертной деятельности ориентировано, главным обра-

¹ Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2000. № 3-4. Ст. 37.

зом, на популяризацию оригинальной национальной культуры, которая регулируется Законом Республики Армения от 18 декабря 2002 г. № ЗР-465 «Об основах культурной деятельности»¹.

Вопросы организации концертной деятельности, проведения выставок в законодательстве **Республики Беларусь** урегулированы специальным тематическим законом. Так, Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. № 114-З «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь»² определяет порядок их проведения, объявление о дате и месте проведения, непригодные места для проведения указанных мероприятий и некоторые другие вопросы, связанные с организацией, проведением и обеспечением общественного порядка при осуществлении концертной деятельности.

Актами, более детально определяющими основные вопросы организации и ведения концертной деятельности и устройства выставочных показов, служат указы Президента Республики Беларусь «Об организации гастрольно-концертной деятельности» (13 мая 2008 г. № 259³) и «О проведении культурно-зрелищных мероприятий» (19 октября 2010 г. № 542⁴). Таким образом, в Республике Беларусь с 2008 года действуют правила об особенностях предоставления услуг учреждениями культуры, упорядочивающие гастрольно-концертную работу, в том числе в интересах ограничения проведения культурно-зрелищных мероприятий, имеющих низкий художественный уровень, сомнительную культурную ценность или представляющих угрозу нравственности или общественному порядку.

С 1 января 2011 года произошли изменения в регулировании данных отношений, направленные на упорядочение и либерализацию гастрольно-концертной деятельности в Республике Беларусь, в частности, касающиеся замены разрешительного порядка проведения зрелищных мероприятий на уведомительный, а также на введение правил использования средств механизации пропусков на массовые мероприятия (использование электронных билетов).

Некоторые вопросы, связанные с проведением культурных мероприятий, нашли свои отражения в других законодательных актах, которые в целом посвящены регулированию иных, но отчасти смежных вопросов. Например, в Законе Республики Беларусь от 14 июня 2004 г. № 292-З «О кинематографии в Республике Беларусь»¹ законодательному регулированию подвергнуты вопросы проведения кинофестивалей, лекториев и кино клубов, которые направлены на эстетическое, духовное, нравственное воспитание граждан, на популяризацию белорусского киноискусства. В ст. 27 данного Закона говорится о культурно-досуговых организациях, основной задачей которых является удовлетворение духовных и эстетических запросов населения.

Отдельного законодательного акта **Кыргызской Республики**, регулирующего проведение выставок и концертную деятельность, нет. Однако нельзя утверждать, что данная область правоотношений не регулируется вообще. В Кыргызской Республике создаются необходимые условия для проведения художественных выставок профессиональных и самодеятельных авторов, а также концертной деятельности. Так, например, Закон Кыргызской Республики от 13 февраля 2009 г. № 119 «О культуре»² содержит нормы отсылочного характера, в которых регулирование порядка проведения выставок на открытых площадках (улицах, скверах и т.д.) устанавливается органами местного самоуправления, за исключением выставок из музейного фонда, которые проводятся только в помещениях, отвечающих требованиям сохранности и безопасности коллекции. Все коммерческие выставки проводятся на основе договоров, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

В Республике Молдова один Закон от 31 октября 2002 г. № 1421-XV «О театрах, цирках и концертных организациях»³ определяет основные принципы творческой деятельности театров, цирков и концертных организаций, порядок их создания, реорганизации, ликвидации, финансирования и управления ими.

¹ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=10672 (дата обращения: 19.01.2012).

² СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=1856 (дата обращения: 19.01.2012).

³ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 119, 1/9691.

⁴ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=32002 (дата обращения: 19.01.2012).

¹ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=6742 (дата обращения: 19.01.2012).

² СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=27400 (дата обращения: 19.01.2012).

³ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=5102 (дата обращения: 19.01.2012).

Для **Кыргызской Республики** характерно, что область правоотношений в сфере искусства урегулирована Гражданским кодексом Кыргызской Республики, Законом «О культуре», Законом от 14 января 1998 г. № 6 «Об авторском праве и смежных правах»¹ и др., и предусматривает тенденцию к дальнейшему развитию законодательства в указанной сфере.

В законодательстве **Российской Федерации** различные виды и жанры искусства (художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство и др.) регулируются преимущественно актами, образующими особую отрасль законодательства – законодательство о культуре.

В отличие от советского периода, когда вопросам самодеятельного творчества были посвящены самостоятельные акты (Постановление Совмина СССР от 23 марта 1979 г. № 275 «О мерах по дальнейшему развитию самодеятельного художественного творчества в стране», Постановление Секретариата ВЦСПС, коллегии Минкультуры СССР от 15 сентября 1978 г. № 24-10 «О Положении о народных самодеятельных коллективах»), в настоящее время регулирование отношений народного, самодеятельного творчества в Российской Федерации посредством отдельных актов не имеется. Исключение составляет Федеральный закон от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»², согласно которому народные художественные промыслы представляют собой одну из форм народного творчества народов Российской Федерации.

Лишь в отдельных субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие отношения в области искусства: Закон Волгоградской области от 14 июля 2008 г. № 1737-ОД «О культуре и искусстве в Волгоградской области», Закон Приморского края от 29 декабря 2004 г. № 203-КЗ «Об организации и поддержке учреждений культуры и искусства в Приморском крае», Закон Томской области от 2 июня 2010 г. № 93-ОЗ «О театрах и театральном деле в Томской области», Закон Амурской области от 30 декабря 2010 г. № 438-ОЗ «О почетных званиях в сфере культуры и искусства Амурской области» и др.

¹ Эркин Тоо. 1998. 23 янв.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст. 234.

В ст. 9 Закона от 13 декабря 1997 г. № 516 «О культуре» **Республики Таджикистан** декларируется, что распространение и популяризация национально-культурного наследия и достижений культуры Республики Таджикистан являются приоритетными областями для государства. Также культурно-просветительскую политику осуществляют театральные зрелищные и концертные учреждения, кино и видеопрокат, библиотеки, архивы, клубы, дома и дворцы культуры, парки культуры и отдыха, культурно-досуговые центры, выставочные залы, музей, исторические и природные заповедники, радио и телевидение, творческие объединения, общественные объединения работников (деятелей) культуры и искусства, туристические учреждения, учебные заведения культуры и искусства, научно-технические центры, внешкольные культурно-досуговые центры, редакции газет и журналов, издательства и др. Предприятия, учреждения и организации, полномочные в распространении и популяризации национально-культурного наследия и достижений культуры и искусства, имеют право на подготовку и принятие творческих программ (репертуаров) различных жанров, видов, направлений (способов) и течений, распространение и популяризацию культурного наследия и достижений культуры и искусства. Распространение и популяризация культурного, научного и литературного наследия таджикской классической литературы, шедевров классического культурного наследия и достижения современной мировой культуры стимулируется и поддерживается путем целевого финансирования и налоговой политики. Особо указывается, что запрещается распространение и популяризация произведений, которые призывают к насильственному свержению конституционного строя, войне и насилию, жестокости, расовой, национальной и религиозной вражде, унижают национальное достоинство и пропагандируют порнографию и безнравственность.

Специальные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере искусства, в **Республике Узбекистан** отсутствуют. Комплекс правоотношений по проведению выставок, концертной деятельности регулируются Гражданским кодексом Республики Узбекистан, Законом «Об авторском праве и смежных правах», а также подзаконными нормативными актами.

Правоотношения в сфере проведения выставок регулируются ст. 13 Основ законодательства **Украины** о культуре. Так,

учреждения, предприятия и организации культуры, творческие работники и коллективы имеют право на распространение и популяризацию произведений литературы и искусства, самостоятельно определяют репертуар и программы, содержание и формы гастрольной, выставочной и иной деятельности.

Закон Украины от 10 июля 2003 г. № 1115-IV «О гастрольных мероприятиях в Украине» определяет общие принципы организации гастрольных мероприятий на Украине, а также порядок взимания и использования сбора за проведение гастрольных мероприятий. Под гастрольными мероприятиями понимаются зрелищные мероприятия (фестивали, концерты, спектакли, лекционно-концертные, развлекательные программы, выступления передвижных цирковых коллективов, передвижные механизированные аттракционы типа «Луна-парк» и т.п.) учреждений, предприятий, организаций культуры, творческих коллективов, в том числе временных, отдельных исполнителей за пределами их стационарных сценических площадок. Гастрольные мероприятия, за исключением благотворительных гастрольных мероприятий, проводятся с целью получения доходов.

3. Театры и театральная деятельность.

Отдельные законы, регулирующие правоотношения в области театральной деятельности, имеются только в Азербайджанской Республике, Республике Молдова, Республике Таджикистан и Украине. В **России** данный вид деятельности регламентирован Постановлением Правительства РФ от 25 марта 1999 г. № 329 «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации» (вместе с Положением о театре в Российской Федерации, Положением о принципах финансирования государственных и муниципальных театров в Российской Федерации).

Закон **Азербайджанской Республики** от 29 декабря 2006 г. № 222-III «О театре и театральной деятельности»¹ провозглашает, что основная политика государства в сфере театра состоит в поддержке театральной деятельности.

Помимо организации соответствующей деятельности, определения ее форм и особенностей управления, названный Закон нацелен, в том числе, на поддержание развития театров для

детей, финансовую поддержку театров, проводящих льготную ценовую политику, поощрение в создании национальных фильмов и их международного представления и распространения различными формами и способами (в том числе, например, выставкой костюмов, декораций и т.п., использованных при производстве кинематографической продукции), а также пропаганду национального театрального и кинематографического искусства в СМИ. Государственные органы Азербайджанской Республики при этом обязываются создавать условия для развития этой деятельности, в том числе ориентируя ее на детей, выделять средства на создание инфраструктуры концертной и выставочной деятельности, включая модернизацию оборудования, обеспечивать государственными заказами, поддерживать выдающихся специалистов или талантливых деятелей.

Также в этом Законе отражены вопросы, связанные с исключительным правом на театральную постановку при живом показе (исполнении). Субъектами исключительных прав выступают автор произведения, постановщик, исполнители и продюсер. Кроме этого, в данном Законе заложены принципы свободы выбора репертуара, свободы постановки, государственной поддержки театров.

В **Республике Армения** в настоящее время разрабатывается Закон о театре, в отсутствие которого эта деятельность регулируется в рамках общего Закона от 2002 года «Об основах культурного законодательства».

В **Республике Беларусь** законодательство о театральной деятельности сформировано в нормативно-правовой базе, регулирующей правоотношения в области культуры. Так, Закон от 16 января 1999 г. № 342-С «О творческих союзах и творческих работниках» определяет статус и положение творческих работников, включая актеров, режиссеров театральных постановок. На уровне подзаконных актов и указов Президента Республики нашли отражения вопросы об оплате труда ведущих творческих работников театрально-зрелищных организаций (Указ Президента № 306 от 6 мая 2001 г.), о порядке присвоения творческим союзам статуса «национальный» (Указ Президента № 331 от 6 сентября 2000 г.).

В **Республике Казахстан** статус и организация театров определены в ст. 22 Закона «О культуре», в которой установлено, что театры – это «зрелищные организации (дра-

¹ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=16140 (дата обращения: 20.01.2012).

матические, музыкально-драматические, музыкальные, хореографические, кукольные, пантомимы, сатиры и юмора, для детей и юношества, молодежные, экспериментальные и иные), осуществляющие сценические представления произведений литературы и искусства». Также декларируется, что театры независимы в выборе художественных направлений, репертуара, принятия решения о публичном исполнении произведений литературы и искусства, создании и популяризации сценических произведений, а также в осуществлении иной деятельности, необходимой для эффективного творческого и производственного развития, не противоречащей законам Республики Казахстан.

Закон **Республики Молдова** № 1421-XV от 31 октября 2002 г. года «О театрах, цирках концертной деятельности» воспринимает театральную деятельность как часть зрелищного искусства (ст. 4). Театры, наряду с цирками и концертными организациями, освобождены от цензуры и свободны в творческой деятельности. Интересно, что только в Республике Молдова из всех стран – участниц СНГ театры и цирки могут быть как юридическими, так и физическими лицами (ч. 1 ст. 7). В Законе также отражен четырехуровневый государственный подход к этой области: все театры, цирки и концертные организации поделены на национальные, республиканские, муниципальные и ведомственные (ч. 2 ст. 9). При этом оговаривается, что статус театра, цирка, концертной организации национального значения может быть получен любым публичным учреждением культуры и искусства, независимо от вида собственности (ч. 3 ст. 10).

В **России** правовые основы театральной деятельности определены в Постановлении Правительства РФ от 25 марта 1999 г. № 329 «О государственной поддержке театрального искусства в Российской Федерации» (вместе с Положением о театре в Российской Федерации, Положением о принципах финансирования государственных и муниципальных театров в Российской Федерации). В Положении раскрыт статус театра, который определяется как некоммерческая организация, собственность которого принадлежит на праве оперативного управления. Театр вправе осуществлять предпринимательскую деятельность при условии, что подобная деятельность служит достижению целей, ради которых он создан, и соот-

ветствующую этим целям. Таким образом, многие театры, в силу ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 178-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹, могут быть преобразованы из бюджетных учреждений в автономные. В период принятия этого Закона многие художественные руководители театров были против смены правового статуса театра. Предметом для полемики был и наблюдательный совет как высший орган управления автономного учреждения. Хотя разработчики законопроекта утверждали, что этот орган будет рассматривать исключительно финансовые и хозяйственные вопросы, не вмешиваясь в художественно-творческую деятельность, руководители театров явственно ощутили угрозу своей независимости. Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. № 325 «Об утверждении формы предложения о создании автономного учреждения путем изменения типа государственного и муниципального учреждения» и другие акты Правительства РФ урегулировали ряд нерешенных вопросов с целью облегчить переход бюджетных учреждений в автономные.

Закон **Украины** от 31 мая 2005 г. № 2605-IV «О театрах и театральном деле» регулирует общественные отношения в области театрального дела, возникающие в связи с созданием, публичным исполнением и публичным показом театральных постановок, определяет правовой статус театров, формы их государственной поддержки, порядок их создания и деятельности и направлен на формирование и удовлетворение творческих потребностей и интересов граждан, их эстетическое воспитание, сохранение, развитие и обогащение духовного потенциала украинского народа.

В ст. 3 данного Закона прописаны основные направления государственной политики в области театра и театрального дела. Важными из них представляются: обязательства государства перед театрами в обеспечении подготовки специалистов; разработка и содействие реализации государственных программ развития театров и театрального дела. Глава VI этого Закона отдельно посвящена вопросам интеллектуальной собственности в области театральной постановки для показа в живом исполнении, где отдельно освещены такие права, как: права

¹ Российская газета. 2011. 17 июня.

постановщика и артистов на театральную постановку, право продюсера на театральную постановку, обязанности продюсера по сохранению художественного решения театральной постановки и защита самого права на театральную постановку. Государство также установило принципы функционирования театральной деятельности: общедоступность театрального искусства (ст. 4), свобода творчества в сфере театральной деятельности (ст. 5).

Организационно-правовой статус театра зависит от того, к какой форме собственности он принадлежит. Так, в ст. 7 говорится, что учредителями театра могут быть органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, юридические или физические лица.

5. Кинематография и кинораспространение.

Как уже говорилось, законодательство в сфере регулирования киноиндустрии, в странах – участницах СНГ хорошо развито. Одним из характерных черт нормативно-правовых и подзаконных актов данной тематики является:

- детализация целей кинораспространения;
- закрепление важности кино для национальной культуры и констатация особенностей, которой характеризуется этой областью;
- ведение специального реестра национальных фильмов, правил его учета и хранения фильмов;
- закрепление государственной поддержки киноиндустрии и обеспечение создания фильмов для детей и молодежи;
- создание специального органа, ответственного за финансирование и администрирование киноиндустрии, состоящее из представителей исполнительной власти и творческой интеллигенции.

В **Азербайджанской Республике** Закон от 3 июля 1998 г. № 515-ПГ «О кинематографии», состоящий из 16 статей, определяет формы государственного содействия кинематографии, права и обязанности физических и юридических лиц, занимающихся кинематографической деятельностью, создает правовую гарантию осуществления политики государства в области защиты и развития кинематографии, являющейся специфической формой искусства. В частности, он определяет основные формы государственной протекции кинематографии (ст. 3), раскрывает понятие «национальный фильм» (ст. 4), закрепля-

ет права и обязанности профессионально-творческих работников и коллективов (ст. 11–12). Постановление Кабинета министров Азербайджанской Республики от 6 июля 2006 г. № 165 «Об утверждении Правил трансляции и демонстрации фильмов» устанавливает порядок трансляции и демонстрации всех фильмов.

Закон от 6 сентября 2001 г. № 86 «О государственной поддержке кинематографии **Кыргызской Республики**» определяет основные направления деятельности государства по сохранению и развитию кинематографии и устанавливает порядок ее государственной поддержки.

Указанный закон гарантирует свободу творчества в кинематографии и запрет цензуры. Однако свобода творчества не должна вредить населению страны, поэтому сдерживающий механизм, заложенный в ст. 6 Закона, является обоснованным и целесообразным. Так, в Кыргызской Республике не допускается включение в фильмы сцен, призывающих к насильственному изменению существующего конституционного строя, нарушению суверенитета и территориальной целостности государства; пропагандирующих войну, насилие и жестокость; направленных на разжигание национальной, этнической, расовой, социальной, религиозной вражды; о национальной или словесной исключительности, нетерпимости, а также порнографического содержания.

Достаточно детально Закон регулирует меры и степень государственной поддержки, определены субъекты государственной помощи. Для того чтобы эти меры не были декларативными, определен объем государственного финансирования – не менее 0,1 процента расходной части республиканского бюджета на соответствующий финансовый год.

В Кыргызской Республике провозглашается свобода форм собственности организаций кинематографии и организационно-правовых форм. Однако в целях сохранения культурного наследия в виде исторической кинолетописи, а также производства и показа фильмов для детей и юношества в Кыргызстане не подлежат приватизации организации кинематографии, специализирующиеся на производстве кинолетописи, производстве и показе фильмов для детей и юношества.

В России кинематография определяется как область культуры и искусства, включающая в себя совокупность профессиональной, творческой, производственной, научной, технической, образовательной деятельности, направленной на создание и использование произведений кинематографии, и регулируется помимо Основ законодательства Российской Федерации о культуре Федеральным законом от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».

В Республике Таджикистан в 2004 году был принят Закон от 9 декабря 2004 г. № 67 «О кино»¹. Вслед за этим Законом Постановлением Правительства Таджикистана была принята Программа развития кино на 2006–2010 годы (Постановление Правительства Республики Таджикистан от 4 октября 2006 г. № 362), в которой специально указывалось, что «кино как одна из неотъемлемых частей культуры считается наилучшим средством пропаганды, «популяризации и укрепления государственной и национальной идеологии, которое не заменит ни одно из искусств». В тексте программы были освещены проблемы современного состояния киноиндустрии, которые заключаются, главным образом, в слабом менеджменте и продюсировании в области кино и смежных областях. Для преодоления сложившейся ситуации на Государственное предприятие кино-видео «Таджикофильм» возлагаются следующие обязанности: контроль за показом, прокатом, продажей всей кино-, видео-, аудиовизуальной продукции, соблюдение и исполнение всех нормативных правовых республиканских и международных актов и документов, относящихся к нравственному и культурному воспитанию населения Республики Таджикистан.

На Украине киноиндустрия регулируется Законом Украины от 13 января 1998 г. № 9/98-ВР «О кинематографии»², состоящего из 26 статей. Он определяет правовые основы деятельности в области кинематографии и регулирует общественные отношения, связанные с производством, распространением, хранением и демонстрацией фильмов. В ст. 10 данного Закона приводится разграничение фильмов по видам: игровые, анима-

ционные (мультипликационные), неигровые. В ст. 19 закрепляется государственная финансовая поддержка киноиндустрии. С этой целью функционирует специальный Совет, который уполномочен управлять средствами специального счета финансовой поддержки национальной кинематографии и обеспечивает осуществление контроля за целевым использованием средств, предоставленных для производства национального фильма. В ст. 21 Закона предусматривается государственный заказ, получателями которого могут быть субъекты кинематографии независимо от форм собственности, на производство фильмов для детей и молодежи.

2.2. Образование в сфере искусства: художественное и музыкальное

Право на художественное образование закреплено в Модельном законе «О культуре», принятом Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 4 декабря 2006 г. № 224-6. Согласно ст. 9 этого Закона, государство создает гражданам условия для реализации их права на художественное образование, выбор его формы и способов его получения путем формирования системы образовательных учреждений культуры государственной, муниципальной, частной и иных форм собственности, включающей образовательные учреждения дополнительного образования: музыкальные, художественные, хореографические и другие школы искусств для взрослых и детей, образовательные учреждения среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в области культуры. Указанное право обеспечивается:

– доступностью платы за обучение детей в музыкальных, художественных, хореографических и других школах искусств и целевым финансированием таких школ из соответствующих бюджетов в размерах, устанавливаемых органами государственной власти;

– бесплатностью на конкурсной основе среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях культуры в пределах государственных образовательных стандар-

¹ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=8292 (дата обращения: 20.01.2012).

² Урядовый курьер. 1998. 12 февр.

тов для лиц, получающих образование соответствующего уровня впервые;

– поддержкой инициатив физических и юридических лиц в создании и организации деятельности образовательных учреждений культуры всех уровней частной формы собственности, содействием указанным лицам при решении вопросов материально-технического обеспечения создаваемых учреждений.

В Законе **Азербайджанской Республики** «О театре и театральной деятельности» в рамках государственной поддержки театральной деятельности государство берет на себя обязательство готовить в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования, а также в зарубежных странах актеров, режиссеров, балетмейстеров, театральных критиков, других специалистов театральных профессий, проводить исследования, организовывать длительные творческие командировки (6.0.7. Закона).

В ст. 20 Закона **Республики Армения** от 20 мая 1999 г. № ЗР-297 «Об образовании»¹ прописаны положения о цели внешкольного образования, а именно: создание условий для духовного, эстетического и физического развития. В п. 2 данной статьи раскрыто то, что внешкольное образование осуществляется через детско-юношеские творческие и эстетические центры, музыкальные, художественные школы и школы искусств.

В ст. 18 Закона **Республики Казахстан** от 27 июля 2007 г. № 319-III ЗРК «Об образовании»² говорится о требованиях к специализированным программам, в том числе по углубленному изучению культуры и искусства, которые разрабатываются на основе общеобразовательных программ школьного уровня. В ст. 26 Закона отражен специфический подход к обучению творческим профессиям. Так, прием на обучение по творческим специальностям осуществляется с учетом результатов специальных или творческих экзаменов. Перечень специальностей и порядок проведения специальных или творческих экзаменов устанавливаются типовыми правилами приема.

В ст. 24 Закона **Республики Молдова** от 21 июля 1995 г. № 547-XIII «Об образовании»³ сказано, что художественное и

спортивное образование организуется для детей со способностями в области музыки, хореографии, изобразительного и театрального искусства. Прием в художественные и спортивные учебные заведения осуществляется путем выявления необходимых способностей, после сдачи экзаменов, на конкурсной основе.

В **Российской Федерации** регламентация обучения детей творческим профессиям испытывает на себе значительное влияние норм законодательства об образовании, поскольку составляет предмет регулирования института дополнительного образования. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹ к дополнительному образованию относит реализацию образовательных программ в музыкальных и художественных школах, школах искусств, домах детского творчества и в иных учреждениях.

По отдельным видам искусства принимаются федеральные целевые программы, например, Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2001 г. № 815 «О Федеральной целевой программе «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002–2010 годы)».

В п. 4 ст. 21 Закона **Туркменистана** от 12 марта 2010 г. № 92-IV «О культуре» в компетенцию уполномоченного органа государственного управления в области культуры также входит создание условий для эстетического воспитания, художественного образования и педагогической деятельности в области культуры и искусства.

На **Украине** в ст. 15 Закона от 22 июня 2000 г. № 1841-III «О внешкольном образовании»² (по состоянию на 2 декабря 2010 г.) в числе основных направлений внешкольного образования значится художественно-эстетическое, обеспечивающее развитие творческих способностей, дарований и приобретение воспитанниками, учащимися и слушателями практических навыков, овладение знаниями в сфере украинской и мировой культуры и искусства.

Практически во всех государствах – участниках СНГ этот вопрос отражен в законодательстве об образовании³.

¹ СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=7468 (дата обращения: 20.01.2012).

² Казахстанская правда. 2007. 15 авг.

³ Monitorul Oficial. 1995. 9 нояб.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

² Офіційний вісник України від 04.08.2000 – 2000 р., № 29, стор. 3, стаття 1190, кодакту 16298/2000.

³ За исключением Кыргызской Республики, где специального законодательного регламентирования образовательной деятельности в сфере искусства не имеется.

2.3. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств государств – участников СНГ)

Законодательство стран Содружества об искусстве характеризуется определенной неупорядоченностью в регулировании правоотношений в сфере искусства, обусловленной тем, что в 90-е годы XX в. в большинстве государств – участников СНГ искусство как вид деятельности не было обособлено от правоотношений в области культуры. Но в последнее десятилетие в странах Содружества заметен рост интереса к видам искусства: практически во всех странах приняты специальные законодательные акты о национальных промыслах, согласно которым аутентичные виды искусства и ремесел подлежат особой государственной защите и поддержке. Сохранение исторического, культурного и художественного богатства является наиважнейшей задачей для молодых государств – участников СНГ в период глобализации.

Законодательства всех стран Содружества в области искусства можно разделить на три группы. Первая группа, куда входят страны с разветвленной системой законодательного регулирования изучаемой области, составляют Азербайджанская Республика, Россия, Украина. Вторая группа, состоящая из Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Республики Таджикистан, характеризуется умеренной степенью законодательного регулирования правоотношений в сфере искусства. Третья группа, куда включаются Республика Армения, Туркменистан и Республика Узбекистан, отличается отсутствием регулирования этой специфической области общественных отношений посредством законодательных актов.

Заметим, что эта классификация носит условный характер, поскольку отражает лишь специфику законодательной техники, особенности построения правовой системы в том или ином государстве. Содержательно одинаковые вопросы в одних странах могут регулироваться на уровне нормативных правовых актов высшей юридической силы, а в других – на уровне подзаконных актов.

Но с принятием совместных соглашений государствами – участниками СНГ появилась потребность в гармонизации национальных нормативных баз, регулирующих правоотношения в сфере искусства, а также в унификации соответствующего национального правового регулирования. В этих целях не исключено рассмотрение вопроса о принятии в будущем единого национального акта, посвященного вопросам искусства. В этом документе должно быть отражено особое место искусства в общественных правоотношениях, а также урегулированы спорные коллизионные моменты, которые встречаются на национальном уровне, в том числе и между актами, обладающими одинаковой юридической силой.

Совершенствование национального правового регулирования отношений в области искусства в конечном счете (особенно при условии восприятия в нем принципов, установленных в общих рекомендательных актах СНГ), несомненно, будет способствовать решению задач СНГ в части культурного диалога между государствами – участниками СНГ.

Глава 3

НАУКА

3.1. Международно-правовое регулирование научной деятельности в рамках СНГ

Основная роль в инновационной деятельности, направленной на реализацию результатов научных исследований и разработок в экономической, культурной и иных сферах жизнедеятельности общества, принадлежит науке как социальному институту преобразования общества.

Научное творчество направлено на открытие новых закономерностей функционирования и развития человека, общества и окружающей среды, разработку фундаментальных и прикладных теорий, концепций, гипотез и иных научных положений. Правовое регулирование имеет своей целью установление принципов, средств и механизмов воздействия на отношения в связи с созданием, выявлением, отбором, хранением, распространением и синтезом новых знаний.

В процессе организации и осуществления научной деятельности участвуют многие субъекты: коммерческие и некоммерческие организации, научное сообщество, повышается роль механизма саморегуляции. Тем не менее ведущая роль в регулировании научной деятельности, в развитии отечественной науки принадлежит государству.

Наука как специфический социальный институт современного общества выступает объектом правового регулирования по следующим группам отношений: 1) создание необходимых условий для организации научной деятельности, формирования общественных институтов, которые способны придать научной деятельности высокий авторитет и значение, 2) создание, распространение и внедрение научных результатов, разработок и инноваций в системе образования, производстве и общественной практике, 3) функционирование государственного сектора науки.

Пределы правового регулирования научной деятельности, а также методы этого воздействия определяются многими факторами: 1) историческими и экономическими условиями функционирования правовой системы: развитие экспортно-сырьевой сферы экономики, взаимодействие технологических укладов в процессе внедрения новых технологий и методов получения наукоемкой продукции, формирование основ инновационной экономики), 2) внутренней структурой организации научной деятельности (наличие самостоятельных отраслевых научных уч-

реждений, роль вузовской науки, связи науки и производства, науки и образования, наличие академического сектора науки); 3) исторически обусловленной спецификой научной работы отдельных ученых и их коллективов.

Эти и иные факторы являются общими для многих стран Содружества, что делает возможным и эффективным международное сотрудничество в данной сфере.

Сотрудничество государств – участников СНГ в области науки осуществляется в рамках общих правил, которые, будучи закрепленными в нормативных правовых и иных актах, способствуют объединению и концентрации усилий в проведении исследований по приоритетным направлениям научно-технического сотрудничества, формированию общей правовой основы для совместной научной деятельности, гармонизации правового регулирования науки и смежных отраслей.

К числу подобных нормативных правовых актов относятся: Конвенция о формировании и статусе межгосударственных научно-технических программ от 25 ноября 1998 г.,¹ Конвенция о создании и статусе международных научно-исследовательских центров и научных организаций от 25 ноября 1998 г.,² Соглашение о порядке привлечения научно-исследовательских организаций и специалистов государств – участников Содружества Независимых Государств к выполнению национальных научно-технических программ от 31 октября 1998 г.,³ Соглашение о свободном доступе и порядке обмена открытой научно-технической информацией государств – участников СНГ от 11 сентября 1998 г.,⁴ Соглашение о формировании и статусе межгосударственных инновационных программ и проектов в научно-технической сфере от 11 сентября 1998 г.,⁵ Соглашение о создании информационной инфраструктуры инновационной деятельности государств – участников СНГ

в форме распределенной информационной системы и портала СНГ «Информация для инновационной деятельности государств – участников СНГ» от 19 мая 2011 г.¹ и др.

Гармонизации правового регулирования в рамках национальных законодательств способствуют модельные законы: Модельный закон «О научной и научно-технической деятельности», принятый на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 25 ноября 2008 г. № 31-15); Модельный закон «Об охране прав на научные открытия», принятый на 34-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 7 апреля 2010 г. № 34-9); Модельный закон «О статусе ученого и научного работника», принятый на 31-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 25 ноября 2008 г. № 31-14); Модельный закон «О научно-технической информации», принятый на 15-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 13 июня 2000 г. № 15-10); Модельный закон «О научной и научно-технической экспертизе», принятый на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 15 ноября 2003 г. № 22-17)².

Двусторонние соглашения начала 90-х годов прошлого века, как правило, носили комплексный характер и затрагивали вопросы не только науки, но и культуры и образования, а нередко и здравоохранения. Например: Соглашение между Россией и Казахстаном о сотрудничестве в области культуры, науки и образования, Соглашение между Казахстаном и Узбекистаном об углублении сотрудничества в области культуры, здравоохранения, науки, образования, туризма и спорта от 10 января 1994 г., Соглашение между Россией и Азербайджаном о культурном и научном сотрудничестве от 6 июня 1995 г., Соглашение между Кыргызстаном и Беларусью о сотрудничестве в области образования и науки от 4 июля 2006 г.³ Примером наиболее комплексного предмета соглашения является Соглашение между

¹ Здесь и далее при работе с договорами и соглашениями использовался электронный ресурс «Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ». URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/>

² Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

³ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

⁴ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

⁵ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

² Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

³ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

Россией и Таджикистаном о сотрудничестве в области культуры, науки и техники, образования, здравоохранения, информации, спорта и туризма от 19 сентября 1995 г.¹

Способствует решению практических задач применение программно-целевого метода регулирования научной деятельности. Так, Решением Совета глав правительств СНГ о Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года от 18 октября 2011 г.² была утверждена программа, имеющая в качестве своей цели создание условий для повышения глобальной конкурентоспособности экономики государств – участников СНГ, трансформации ее в социально ориентированную инновационную экономику, реализации приоритетов экономического развития в инновационной сфере на основе эффективного взаимодействия национальных инновационных систем в интегрируемом инновационном пространстве.

Значительную активность проявляют страны СНГ при заключении двусторонних договоров в области науки. Эти договоры, как правило, касаются:

1) общих вопросов научного сотрудничества и заключаются как между странами (Договор между Украиной и Республикой Беларусь о научном сотрудничестве от 15 мая 2007 г.³, Соглашение между Республикой Казахстан и Азербайджанской Республикой о научно-техническом сотрудничестве от 1 марта 2004 г., Соглашение между Республикой Беларусь и Республикой Молдова о научно-техническом сотрудничестве от 12 ноября 2003 г., Соглашение между Республикой Беларусь и Республикой Таджикистан о научно-техническом сотрудничестве от 17 декабря 1999 г., Соглашение между Украиной и Республикой Армения о научно-техническом сотрудничестве от 24 июня 1999 г., Соглашение между Украиной и Азербайджанской Республикой о научно-техническом сотрудничестве от 27 февраля 1997 г.), так и между научными организациями этих стран (Договор о научном сотрудничестве между Национальной ака-

демией наук Кыргызской Республики и Национальной академией наук Беларуси от 16 ноября 2006 г.);

2) сотрудничества в сфере науки и технологий (Соглашение между Республикой Казахстан и Республикой Узбекистан о сотрудничестве в сфере науки и технологий от 20 февраля 2006 г., Соглашение между Республикой Таджикистан и Азербайджанской Республикой о сотрудничестве в сфере науки, техники и технологий от 24 июля 2007 г., Соглашение между Республикой Казахстан и Туркменистаном о сотрудничестве в сфере науки и технологий от 14 февраля 1997 г.);

3) сотрудничество в сфере науки, техники и информации (Соглашение между Кыргызской Республикой и Таджикистаном о сотрудничестве в области науки, техники и информации от 5 ноября 2002 г., Соглашение между Республикой Казахстан и Республикой Таджикистан о сотрудничестве в области науки, техники и информации от 19 мая 2000 г., Соглашение между Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан о сотрудничестве в области науки, техники и информации от 4 ноября 1997 г.);

4) соглашения по отдельным направлениям научно-технической деятельности (соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о научно-техническом сотрудничестве в рамках разработки проекта международного термоядерного экспериментального реактора от 12 октября 1998 г., Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о сотрудничестве в области использования космической и авиационной техники, технологий и дистанционного зондирования Земли от 6 июля 1998 г., Соглашение между Республикой Казахстан и Азербайджанской Республикой о производственной и научно-технической кооперации предприятий оборонных отраслей промышленности от 27 ноября 2006 г., Соглашение между Республикой Таджикистан и Республикой Беларусь об экономическом и научно-техническом сотрудничестве в области агропромышленного комплекса от 8 октября 2004 г., Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о научно-техническом и экономическом сотрудничестве в области атомной энергетики от 15 мая 1992 г., Соглашение между Республикой Казахстан и Туркменистаном о научно-техническом сотрудничестве в области геодезии, картографии, кадастра и дистанционного зондирования Земли от 27 февраля 1997 г.

¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

² Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

³ Здесь и далее о договорах использовалась информация из СоюзПравоИнформ – Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?Rgn=28171 (дата обращения: 01.02.2012).

Ряд соглашений касаются оборонной промышленности: Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Молдова о производственной и научно-технической кооперации предприятий оборонных отраслей промышленности от 3 февраля 1994 г., Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о производственной и научно-технической кооперации предприятий оборонных отраслей промышленности от 18 февраля 1994 г., Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о производственной и научно-технической кооперации предприятий оборонных отраслей промышленности от 28 марта 1994 г., Соглашение между Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой об экономическом и научно-техническом сотрудничестве предприятий оборонных отраслей промышленности от 16 августа 1994 г., Соглашение между Республикой Казахстан и Азербайджанской Республикой о производственной и научно-технической кооперации предприятий оборонных отраслей промышленности от 27 ноября 2006 г.

Значительное количество соглашений принято по вопросам медицинской науки, включая более масштабную сферу – сотрудничество в сфере здравоохранения: Соглашение между Республикой Беларусь и Российской Федерацией о сотрудничестве в области здравоохранения и медицинской науки от 18 июня 2009 г., Соглашение между Республикой Беларусь и Азербайджанской Республикой о сотрудничестве в области здравоохранения и медицинской науки от 4 июля 2008 г., Соглашение между Республикой Казахстан и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области здравоохранения и медицинской науки от 22 октября 1999 г., Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой в области здравоохранения, фарминдустрии и медицинской науки от 10 июня 1992 г.

Наиболее распространенным предметом договорных отношений в последние десятилетия является не «чистая» наука, а области экономического, производственного и научно-технического сотрудничества (Соглашение между Республикой Казахстан и Республикой Беларусь о производственной и научно-технической кооперации от 7 сентября 2009 г., Соглашение между Республикой Таджикистан и Туркменистаном об основ-

ных принципах и направлениях торгово-экономического и научно-технического сотрудничества от 7 августа 2007 г. и др.);

5) соглашения по вопросам, касающимся научных и научно-педагогических кадров. В рамках этого вида соглашений можно выделить два направления: (1) подготовка кадров и (2) аттестация кадров, которые являются предметом соглашений как по отдельности, так и вместе.

В первом случае это такие соглашения как: Соглашение между Республикой Беларусь и Республикой Армения о сотрудничестве в области аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации от 13 декабря 2009 г. (аналогичные соглашения заключены между Кыргызской Республикой и Республикой Беларусь от 19 июня 2006 г., между Российской Федерацией и Украиной от 29 мая 2002 г., между Республикой Беларусь и Азербайджанской Республикой от 25 июня 2001 г., соглашение между Республикой Беларусь и Республикой Армения от 13 июня 2000 г., между Республикой Казахстан и Республикой Беларусь от 7 апреля 2000 г.), Соглашение между Республикой Казахстан и Украиной о взаимном признании и эквивалентности дипломов об образовании и ученых (научных) степенях и ученых званиях от 9 августа 2001 г.

Примером соглашения, касающегося и вопросов подготовки научных кадров, и их аттестации, может быть Соглашение между Республикой Казахстан и Республикой Таджикистан о сотрудничестве в области подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации от 13 июня 2000 г.

В целях координации совместных усилий по развитию национальной науки в рамках многосторонних договоров создаются как совместные органы управления, так и отдельные организации. Так, Конвенция о создании и статусе международных научно-исследовательских центров и научных организаций от 25 октября 1998 г. понимает под международным научно-исследовательским центром межправительственную организацию, территориально и организационно объединяющую ученых и специалистов государств – членов Центра для проведения исследований по конкретным научно-техническим проблемам, представляющим взаимный интерес для государств – членов Центра, и действующую на основании межправительственного соглашения об его создании.

Для проведения согласованной научно-технической политики и координации деятельности национальных научных организаций государств по отдельным приоритетным направлениям научно-технического сотрудничества, представляющим взаимный интерес для государств – членов Организации, создается международная научная организация как межправительственная организация.

Основными функциями Центра являются: 1) определение основных направлений научно-исследовательских, проектно-конструкторских и технологических работ по конкретным научно-техническим проблемам, представляющим взаимный интерес для государств – членов Центра, и обеспечение их выполнения в форме научно-технических программ и проектов; 2) выполнение научно-исследовательских, проектно-конструкторских и технологических работ, а также организация их выполнения другими организациями на договорной (контрактной) основе; 3) организация межгосударственного обмена научно-технической информацией, включая рекламу завершенных разработок; 4) организация стандартизации и сертификации промышленной продукции, соответствующей основным направлениям научно-технической деятельности Центра; 5) подготовка, переподготовка и повышение квалификации ученых и специалистов; 6) организация обмена учеными и специалистами государств – членов Центра; 7) осуществление международного научно-технического сотрудничества, организация и проведение международных симпозиумов, конференций, семинаров.

Центр создается, как правило, на базе национальных научных центров (или их подразделений), занимающих ведущие позиции в мировой науке и (или) располагающих уникальным парком приборов и оборудования.

Проведению согласованных мероприятий по развитию национальных научных потенциалов государств – членов СНГ, обмену научной и технической информацией, учеными и специалистами государств – членов СНГ, осуществлению международного научного сотрудничества, способствует создание ряда организаций. Так, в соответствии с Соглашением о межгосударственном обмене научно-технической информацией от 26 июня 1992 г. создан Межгосударственный координационный совет по научно-технической информации (далее – МКСНТИ).

В настоящее время актом, регламентирующим деятельность Совета, является Соглашение о свободном доступе и порядке обмена открытой научно-технической информацией от 11 сентября 1998 г.

МКСНТИ является органом отраслевого сотрудничества СНГ, осуществляющим свою деятельность в пределах своих полномочий и подотчетным Совету глав правительств и Экономическому совету СНГ. Странами – членами МКСНТИ являются: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина. Основными функциями МКСНТИ являются: руководство подготовкой и утверждение программ и проектов развития межгосударственного обмена научно-технической информацией; определение приоритетных направлений деятельности по межгосударственному обмену научно-технической информацией; подготовка и утверждение планов развития совместно используемых информационных ресурсов; руководство разработкой правового и экономического механизмов доступа к информационным ресурсам государств – участников Соглашения, а также нормативно-технических документов для обеспечения совместимости информационных систем при межгосударственном обмене научно-технической информацией.

В настоящее время в соответствии с Решением Совета глав правительств СНГ от 19 ноября 2010 г. Всероссийскому институту научной и технической информации Российской академии наук придан статус базовой организации государств – участников СНГ по межгосударственному обмену научно-технической информацией.

Важное значение для укрепления научного сотрудничества в рамках СНГ имеет деятельность Международной ассоциации академий наук. Она была создана в 1993 г. как неправительственная международная самоуправляемая организация на основе соглашения¹ между академиями наук: Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Социалистической Республики Вьетнам, Республики Грузия, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики

¹ Официальный сайт Международной ассоциации академий наук. URL: <http://www.iaas.nas.gov.ua/Pages/default.aspx> (дата обращения: 18.01.2012).

Молдова, Российской Федерации, Словакии, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан, Украины, Чешской Республики. В соответствии с Положением о Международной ассоциации академий наук (далее – МААН), утвержденным учредительным собранием Международной ассоциации академий наук 23 сентября 1993 г., МААН имеет своей целью объединение усилий ученых и содействие в решении наиболее общих научных проблем развития цивилизации, кооперировании фундаментальных исследований, согласовании научной политики академий наук, поддержке наиболее перспективных исследований, использовании уникальной и дорогостоящей аппаратуры¹.

Для реализации этой цели при МААН создан ряд советов: Научный совет по новым материалам, Объединенный научный совет по фундаментальным географическим проблемам, Совет директоров научных библиотек и информационных центров национальных академий наук, Консультативный совет по вопросам охраны интеллектуальной собственности и передачи технологий, Международный координационный комитет по вычислительной математике, Совет по книгоизданию, Союз физиологических обществ стран Содружества.

Наиболее активно разрабатываемым направлением международного сотрудничества в рамках СНГ в последние годы является сотрудничество в сфере инновационной деятельности. В соответствии со Стратегией экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года предусмотрены² формирование межгосударственного инновационного пространства (на базе основных направлений долгосрочного сотрудничества в научно-технической и инновационной сферах, разработки межгосударственных целевых программ инновационного сотрудничества, межгосударственных отраслевых научно-технических программ) и формирование регионального рынка нано- и пикоиндустрии в целях развития наукоемких отраслей экономики, реализации научно-технических и образовательных потенциалов государств –

участников СНГ для обеспечения к 2020 году их ведущих позиций на мировом рынке высокотехнологичной продукции.

Первоочередным из Основных направлений долгосрочного сотрудничества государств – участников СНГ в сфере инновационного сотрудничества является обеспечение благоприятных условий для сотрудничества государств – участников СНГ и их эффективного участия на мировых рынках интеллектуальной продукции. Для этого необходимо совершенствование межгосударственной нормативно-правовой базы сотрудничества, формирование правовых основ межгосударственного инновационного пространства Содружества, достижение передовых стандартов и методологии организации научных исследований, исключение их дублирования, наиболее полное использование имеющейся инфраструктуры и ресурсов.

Потребуется также создание: правовой базы в области коммерциализации технологий; правовых механизмов межгосударственного инновационного сотрудничества в сфере трансфера технологий, регулирующих передачу объектов интеллектуальной собственности, в том числе созданной с привлечением средств государственного бюджета. Использование трансфера технологий из промышленно развитых стран и внедрение в национальную промышленность будут способствовать развитию импортозамещающего производства, повышению конкурентоспособности экономики государств – участников СНГ.

Для улучшения инвестиционного климата целесообразно в государствах – участниках СНГ и на межгосударственном уровне содействовать формированию межгосударственной нормативно-правовой базы, обеспечивающей «стыковки» национального законодательства государств – участников СНГ, включая надлежащее правовое оформление института финансирования межгосударственных инновационных программ и проектов.

Соглашение о создании информационной инфраструктуры инновационной деятельности государств – участников Содружества Независимых Государств в форме распределенной информационной системы и портала Содружества Независимых Государств «Информация для инновационной деятельности государств – участников Содружества Независимых Государств» (Минск, 19 мая 2011 г.) направле-

¹ Официальный сайт Международной ассоциации академий наук. URL: <http://www.iaas.nas.gov.ua/Pages/default.aspx> (дата обращения: 18.01.2012).

² Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=15056> (дата обращения: 18.01.2012).

но на реализацию мероприятий, предусмотренных Решением экономического совета Содружества Независимых Государств от 13 марта 2009 г., которым одобрена Концепция научно-информационного обеспечения программ и проектов государств – участников СНГ в инновационной сфере.

3.2. Общая характеристика законодательства о науке стран Содружества

Нормативное правовое регулирование отношений в сфере науки в условиях правого государства является показателем того, насколько научная деятельность входит в число приоритетных направлений государственной политики. Степень развитости соответствующей отрасли законодательства – один из важнейших критериев, использование которых позволяет давать объективные оценки эффективности государственной политики.

Большинство государств СНГ имеют достаточно развитое законодательство, включающее как законы о науке и научно-технической политике, так и акты в области инновационного развития. Основывается данный законодательный массив на нормах и институтах общего характера, к которым относятся конституционные предписания, гражданское законодательство, трудовое законодательство, законодательство об интеллектуальной собственности и т.п.

Собственно законодательство о науке и научной деятельности в настоящее время (и это характерно для всех стран Содружества) представляет собой систему нормативных правовых актов различной юридической силы, принятых различными ведомствами, значительное число институтов которого можно охарактеризовать в качестве комплексных и смежных. Прежде всего, речь идет о стимулировании деятельности по накоплению знаний, включающей различные аспекты: развитие образования; содействие научным разработкам внутри государства, даже если аналогичные проводятся за рубежом более успешно; содействие процессам систематизации знаний и информации. Помимо стимулирования деятельности иных субъектов важна и собственная деятельность публичных структур (информатизация общества, создание научных библиотек, научно-информационных центров).

Основными нормативными правовыми актами **Российской Федерации** о науке являются: Федеральный закон от 23 августа

1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда в Российской Федерации», Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О Банке развития», Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологии», Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии», Указ Президента РФ от 22 июня 1993 г. № 939 «О государственных научных центрах Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2007 г. № 785 «О Российской академии наук», распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 625-р «О перечне организаций, подведомственных Российской академии образования», распоряжение Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 233-р «Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы»¹ и другие.

Россия является федеративным государством, правовую систему которого составляют как акты, принятые на уровне Российской Федерации, так и акты, принятые субъектами Российской Федерации в пределах своих полномочий. На уровне субъектов Российской Федерации помимо актов о науке и научно-технической политике (например, Закон Санкт-Петербурга от 12 октября 2009 г. № 411-85 «Об основах научно-технической политики Санкт-Петербурга», Закон Московской области от 13 мая 2006 г. № 75/2006-ОЗ «О научной, научно-технической и инновационной деятельности на территории Московской области», Закон г. Москвы от 24 октября 2001 г. № 53 «Об основах научно-технической политики города Москвы») принимаются законы об инновационной деятельности, пока не имеющие аналогов на федеральном уровне (Закон Московской области от 10 февраля 2011 г. № 15/2011-ОЗ «Об инновационной политике органов государственной власти Московской области», Закон г. Москвы от 7 июля 2004 г. № 45 «Об инновационной деятельности в городе Москве»), о различных формах

¹ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

поддержки и стимулирования научной деятельности (например: Закон Санкт-Петербурга от 16 ноября 2001 г. № 752-97 «О грантах Санкт-Петербурга в сфере научной и научно-технической деятельности», Закон Московской области от 5 сентября 2002 г. № 93/2002-ОЗ «О Московских областных грантах»)¹.

Правовую основу государственной политики **Республики Беларусь** в области науки и техники составляют: Закон Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-ХІІ «Об основах государственной научно-технической политики», Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-ХІІІ «О научной деятельности», Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 159-З «О Национальной академии наук Беларуси», Указ Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2009 г. № 441 «О дополнительных мерах по стимулированию научной, научно-технической и инновационной деятельности», Указ Президента Республики Беларусь от 9 марта 2009 г. № 123 «О некоторых мерах по стимулированию инновационной деятельности в Республике Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 3 января 2007 г. № 1 «Об утверждении Положения о порядке создания субъектов инновационной инфраструктуры и внесении изменения и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 30 сентября 2002 года № 495» и др.²

В мае 2010 года в Республике Беларусь произошло существенное обновление законов по вопросам регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности с целью усиления роли науки как фактора инновационного развития, активизации влияния научного сообщества на развитие государства. Был установлен порядок определения приоритетных направлений научных исследований, разработки государственных программ научных исследований для реализации приоритетных направлений, конкурсного отбора заданий государственных программ на основе государственной научной экспертизы.

С принятием 13 декабря 1991 г. Закона **Украины** «Об основах государственной политики в сфере науки и научно-технической деятельности» на Украине начался процесс создания правовых основ государственной политики в сфере науки и науч-

но-технической деятельности, базирующийся на «Декларации о государственном суверенитете Украины» и Акте провозглашения независимости Украины.

Современный этап развития характеризуется системным и детальным регулированием научной деятельности на уровне законов. К числу подобных актов относятся: Закон Украины от 16 июля 1999 г. № 991-ХІV «О специальном режиме инновационной деятельности технологических парков», Закон Украины от 10 февраля 1995 г. № 51/95-ВР «О научной и научно-технической экспертизе», Закон Украины от 13 декабря 1991 г. № 1977-ХІІ «О научной и научно-технической деятельности», Закон Украины от 4 июля 2002 г. № 40-ІV «Об инновационной деятельности»¹.

Регулирование смежных институтов осуществляется посредством Законов Украины: от 2 октября 1992 г. «Об информации», от 25 июня 1995 г. «О научно-технической информации», от 10 февраля 1995 г. «О научной и научно-технической экспертизе», от 15 ноября 1996 г. «О космической деятельности», от 6 июля 1999 г. «О специальном режиме инвестиционной и инновационной деятельности технологических парков»².

Приоритетные направления развития науки и техники формируются на пять лет на основании прогноза развития науки и техники и являются составляющей прогноза экономического и социального развития Украины на среднесрочный период. Реализация приоритетных направлений развития науки и техники осуществляется через систему государственных научных и научно-технических программ, а также – государственный заказ на научно-техническую продукцию. Формирование перечня государственных научных и научно-технических программ обеспечивается специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти в сфере научной и научно-технической деятельности.

В отличие от рассмотренных выше стран Содружества современное правовое регулирование научной и научно-технической деятельности в **Республике Казахстан** представлено законодательством «второй волны»: на смену актам, принятым

¹ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Сводное региональное законодательство».

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹ Закон Украины от 16 января 2003 г. № 433-IV «О приоритетных направлениях инновационной деятельности в Украине» признан неконституционным в соответствии с Решением Конституционного Суда Украины от 14 июля 2009 г. № 18-рп/2009.

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

в 90-е годы прошлого века, пришли новые акты, учитывающие реалии 2000-х годов: Закон Республики Казахстан от 23 марта 2006 г. № 135-III ЗРК «О государственной поддержке инновационной деятельности», Закон Республики Казахстан от 18 февраля 2011 г. № 407-IV ЗРК «О науке». Вопросы реализации научно-технической политики и инновационного развития¹, организации научной деятельности², включая регулирование статуса отдельных научных центров³, находятся в компетенции Президента Республики Казахстан.

Актами Правительства Республики Казахстан регулируются вопросы государственной научно-технической экспертизы (постановление от 1 августа 2011 г. № 891 «Об утверждении Правил организации и проведения государственной научно-технической экспертизы», постановление от 19 июля 2011 г. № 831 «О создании акционерного общества «Национальный центр государственной научно-технической экспертизы»), аккредитации (постановление от 8 июня 2011 г. № 645 «Об утверждении Правил аккредитации субъектов научной и (или) научно-технической деятельности»), стимулирования труда научных работников (постановление от 19 июля 2011 г. № 830 «О премиях в области науки и государственных научных стипендиях», постановление от 28 августа 1996 г. № 1063 «О мерах государственной поддержки ученых и специалистов, внесших выдающийся вклад в развитие науки и техники и талантливых молодых ученых»), научных органах (постановление от 16 мая 2011 г. № 519 «О национальных научных советах») и прави-

лах научной деятельности (постановление от 24 ноября 2010 г. № 1244 «Об утверждении Правил проведения морских научных исследований»), финансирования науки (постановление от 20 июня 2011 г. № 670 «Об утверждении норм базового финансирования научной и (или) научно-технической деятельности»)¹.

Научная деятельность в **Республике Кыргызстан** регулируется целым комплексом законодательных актов, в рамках которого можно выделить: Закон Кыргызской Республики от 15 апреля 1994 г. № 1485-XII «О науке и об основах государственной научно-технической политики», Закон Кыргызской Республики от 30 сентября 1999 г. № 108 «О системе научно-технической информации», Закон Кыргызской Республики от 25 октября 1999 г. № 128 «Об инновационной деятельности», Закон Кыргызской Республики от 28 июня 2002 г. № 132 «О Национальной академии наук Кыргызской Республики»².

Правовую систему **Республики Азербайджан** можно считать примером той модели регулирования отношений в сфере науки, при которой в условиях отсутствия специализированных законов о науке регулирование осуществляется посредством норм и правовых институтов общетраслевого (гражданского, административного, налогового, бюджетного, трудового и т.д.) законодательства. Так, Закон Азербайджанской Республики от 8 июня 1999 г. № 678-IG «Об охране окружающей среды» и Закон Азербайджанской Республики от 30 мая 1996 г. № 94-IG «Об использовании энергетических ресурсов»³ касаются вопросов, связанных с проведением научных исследований в области охраны природы за счет средств государственного бюджета, а в главе VII Закона «Об использовании энергетических ресурсов» содержатся правила международного обмена энергоэффективными технологиями с иностранными партнерами, а также получение иностранных инвестиций, в том числе в виде современных технологий.

В Азербайджанской Республике при регулировании научной деятельности важное значение имеет программно-целевой механизм. Такова, например, «Национальная стратегия по развитию науки в Азербайджанской Республике в 2009-2015 годах» и государственная программа по ее реализации

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 16 марта 2006 г. № 65 «О мерах по дальнейшему повышению конкурентоспособности национальной экономики в рамках индустриально-инновационной политики Республики Казахстан», Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 г. № 958 «О Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010–2014 годы и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Указ Президента Республики Казахстан от 21 октября 2003 г. № 1208 «О мерах по совершенствованию системы организации научной деятельности в Республике Казахстан», Указ Президента Республики Казахстан от 11 марта 1996 г. № 2895 «О мерах по совершенствованию системы государственного управления наукой в Республике Казахстан», Указ Президента Республики Казахстан от 6 апреля 2007 г. № 311 «О мерах по дальнейшему научно-технологическому развитию Республики Казахстан» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Указ Президента Республики Казахстан от 13 августа 1997 г. № 3614 «Об утверждении Положения о Казахском институте стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан», Указ Президента Республики Казахстан от 24 мая 1996 г. № 3001 «О создании Национального академического центра аграрных исследований Республики Казахстан» // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

(утверждены распоряжением Президента Азербайджанской Республики от 4 мая 2009 г. № 255).

Законодательство о науке **Республики Армения** представлено Законом Республики Армения от 26 декабря 2000 г. № ЗР-119 «О научной и научно-технической деятельности», Законом Республики Армения от 14 июня 2006 г. № ЗР-63 «О государственном содействии инновационной деятельности»¹. Иные законодательные акты (о государственных некоммерческих организациях, об антидемпинговых и компенсационных мерах, об особо охраняемых природных территориях и др.) способствуют реализации стратегии и плана научного развития Армении на 2010–2015 гг. Последний предполагает приоритетное развитие некоторых научных дисциплин (например, социально-экономического профиля, об информационных технологиях и др.) на базе специально образованных трех научных центров, с акцентированием внимания на интеграцию экономики и науки.

Правовая система **Республики Молдова** являет собой пример единственной на пространстве СНГ кодификации законодательства о науке. Законом Республики Молдова от 15 июля 2004 г. № 259-XV утвержден Кодекс Республики Молдова о науке и инновациях. В результате кодификации в один акт вошли нормы и институты, ранее регулировавшиеся несколькими специальными актами: Закон о государственной политике в области научных исследований и разработок № 557-XIV от 29 июля 1999 г.; Закон об Академии наук Молдовы № 1181-XIV от 27 июля 2000 г.; Закон о научно-технологической информации № 1344-XV от 3 октября 2002 г.; Закон о государственной политике в области инноваций и трансфера технологий № 289-XV от 10 июля 2003 г.²

Кодекс Молдовы имеет специфическую структуру, поскольку включает в себя несколько документов: собственно Кодекс, Приложение № 1 «Положение об аккредитации организаций в области науки и инноваций», Приложение № 2 (форма акта об аккредитации) и Приложение № 3 «Положение об аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации».

Сегодня в Молдове данная сфера регулируется не только кодексом, но и рядом других нормативно-правовых актов, та-

ких как Закон от 21 июня 2007 г. «О научно-технологических парках и инновационных инкубаторах», Закон от 28 июля 2006 г. «Об охране животных, используемых в экспериментальных или других научных целях» и Закон от 12 июля 2007 г. «Об охране промышленных рисунков и моделей».

Поддержка научных исследований и разработок, равно как и стимулирование устойчивого инновационного климата, является стратегическим приоритетом социально-экономического развития Республики Молдова. Основными его направлениями в сфере науки и инновации являются: биомедицина, фармацевтика, сохранение и укрепление здоровья; сельскохозяйственные биотехнологии, плодородие почвы и пищевая безопасность; нанотехнологии, промышленная инженерия, новые продукты и материалы; эффективность энергетического комплекса и обеспечение энергетической безопасности, в том числе путем использования возобновляемых ресурсов.

На сегодняшний день правовое регулирование в сфере науки способствует решению задач, поставленным перед этим социальным институтом: достижение мирового уровня проведения фундаментальных научных исследований, научное обеспечение и экспертиза наиболее важных решений руководства страны, создание технологий, обеспечивающих повышение жизненного уровня населения.

Сфера науки в **Республике Таджикистан** регулируется целым рядом законов и постановлений правительства, определяющих национальную политику, направленную на поддержку научного потенциала и развитие научных исследований. Среди них: Закон Республики Таджикистан «О науке и государственной научно-технической политике» (1998 г.), Закон Республики Таджикистан «Об Академии наук Республики Таджикистан» (2002 г.), Постановление Правительства Республики Таджикистан «О Совете по координации научно-исследовательских работ в области естественных, технических, медицинских, гуманитарных и общественных наук» (1996 г.), Постановление Правительства Республики Таджикистан «О создании Аттестационной комиссии Республики Таджикистан по аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации» (1997 г.), Постановление Правительства Республики Таджикистан «О Концепции государственной научно-технической политики Республики Таджикистан» (1999 г.), Постановление

¹ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

Правительства Республики Таджикистан «О порядке государственной аккредитации научных организаций) (2000 г.), Постановление Правительства Республики Таджикистан «Об утверждении Программы развития точных наук в Республике Таджикистан на 2005–2008 годы (2003 г.), Постановление Правительства Республики Таджикистан «О деятельности академии наук Республики Таджикистан» (2004 г.)¹.

Сфера научных изысканий и инновационной деятельности в Туркменистане регулируется Законом от 30 сентября 1992 г. «О научной интеллектуальной собственности», Законом от 19 февраля 1992 г. «О государственной научно-технической политике», а также Законом от 15 августа 2009 г. «О статусе научного работника»².

Программа научно-технического развития до 2020 года закрепляет конкретные шаги национальной научно-технической политики в соответствии с законодательством Туркменистана. Этой Программой, в частности, предусматривается решение целого ряда задач, куда входят концентрация научного потенциала на приоритетных направлениях развития экономики и социальной сферы, решение конкретных проблем отраслей с учетом местных условий и особенностей Туркменистана; развитие вузовской науки и гуманитарных исследований, максимальное использование научного потенциала; широкое использование новейших мировых достижений для обеспечения динамического развития отраслей экономики Туркменистана и создание информационной базы данных по передовым технологиям, а также расширение сотрудничества с зарубежными странами и международными организациями в области науки, техники и передовой технологии.

Специальные нормативные правовые акты законодательного уровня, регулирующие отношения в сфере научной деятельности, в **Республике Узбекистан** отсутствуют. Правовое регулирование научной деятельности основывается на актах общего характера: Гражданском, Трудовом, Налоговом (в части освобождения от уплаты НДС организаций, выполняющих научно-технические и инновационные проекты за счет бюджетных средств; налоговое стимулирование инноваций) кодек-

сах Республики Узбекистан, Законе от 20 июля 2006 г. № ЗРУ-42 «Об авторском праве и смежных правах».

Основной регулятивный потенциал научной сферы сосредоточен на подзаконном уровне. Акты Президента Республики Узбекистан и Кабинета министров Республики Узбекистан регулируют вопросы совершенствования организации научно-исследовательской деятельности (Указ Президента Республики Узбекистан № УП-3029 от 20 февраля 2002 г. «О совершенствовании организации научно-исследовательской деятельности»), инновационного развития (Постановление Президента Республики Узбекистан 15 июля 2008 г. № ПП-916 «О дополнительных мерах по стимулированию внедрения инновационных проектов и технологий в производство»), правового статуса субъектов научной деятельности (Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан от 18 августа 2009 г. № ПКМ-233 «О мерах по дальнейшему стимулированию труда научных работников»), международного сотрудничества (Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан от 19 января 1998 г. № 31 «О государственной поддержке развития международных научно-технических связей, научных программ и проектов по грантам международных и зарубежных организаций и фондов»)¹ и др.

3.3. Управление и финансирование науки

Законодательство стран Содружества исходит из признания важной роли государства в управлении научной, научно-технической и инновационной деятельностью. Нередко в законах указывается, что наука находится под особой защитой государства или, как в Законе Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-ХІІ «Об основах государственной научно-технической политики», под опекой государства и пользуется его поддержкой.

Сама государственная научно-техническая политика рассматривается как неотъемлемая часть социально-экономической политики государств – участников СНГ, элементами этой политики провозглашаются установление правовых основ, а также экономических, организационных и иных условий деятельности в сфере науки, направлений и способов воздействия

¹ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

государства на субъекты научной и научно-технической деятельности, порядок взаимоотношений между ними и государством, а также между субъектами научной и научно-технической деятельности.

Как правило, при регулировании научной деятельности особо выделяются принципы, цели и задачи государственной научной политики. В качестве основных принципов, как правило, закрепляются следующие:

сочетание принципов государственного регулирования и саморегулирования научной деятельности;

государственная поддержка фундаментальных и прикладных исследований;

участие органов местного управления и самоуправления в формировании и реализации государственной научно-технической политики;

участие ученых, их общественных организаций и объединений в формировании и реализации государственной научно-технической политики в республике;

непосредственная связь научной, научно-технической и инновационной деятельности с образованием, подготовкой научных кадров;

обеспечение свободы научной, научно-технической и инновационной деятельности, правовая защита интеллектуальной собственности;

взаимовыгодное сотрудничество с другими государствами, создание условий для привлечения иностранных инвестиций на развитие науки и техники, освоение новейших технологий и новых видов продукции.

Субъектами государственной научно-технической политики в странах СНГ являются: государственные и иные органы, наделенные властными полномочиями; юридические и физические лица, осуществляющие научную и научно-техническую деятельность.

Права и обязанности субъектов государственной научно-технической политики регулируются как законодательством о науке, так и иными отраслями законодательства (определяющими статус государственных органов, права и обязанности юридических лиц и т.п.).

Применительно к определению объектов государственной научно-технической политики можно выделить две модели регулирования:

1) объектом является научная, научно-техническая и инновационная деятельность, включая отношения между участниками научной, научно-технической и инновационной деятельности, и отношения между государственными органами и участниками научной, научно-технической и инновационной деятельности (Беларусь);

2) объектом является научная и научно-техническая деятельность (таковой была ситуация в России до принятия Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»).

При определении государственных органов, осуществляющих научно-техническую политику важное значение имеет сложившаяся в том или ином государстве СНГ система органов государственной власти, статус и полномочия органов местного самоуправления, степень допуска к управлению негосударственных организаций, правовое положение академий наук и др.

Так, например, в **Республике Беларусь** государственная научно-техническая политика формируется Президентом Республики Беларусь с участием правительства – Советом министров Республики Беларусь и реализуется Правительством Республики Беларусь и другими субъектами государственной научно-технической политики. Закон Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-ХІІІ «О научной деятельности» уточняет этот перечень: Президент Республики Беларусь, Совет министров Республики Беларусь, Государственный комитет по науке и технологиям Республики Беларусь, Высшая аттестационная комиссия Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

В Законе **Республики Казахстан** от 18 февраля 2011 г. № 407-ІV ЗРК «О науке» вся система управления научной и (или) научно-технической деятельностью в Республике Казахстан представлена следующими субъектами: Правительство Республики Казахстан, Высшая научно-техническая комиссия, национальные научные советы, уполномоченный орган, отраслевые уполномоченные органы.

Высшая научно-техническая комиссия является коллегиальным органом при Правительстве Республики Казахстан, возглавляемым премьер-министром Республики Казахстан. Состав Высшей научно-технической комиссии формируется из числа членов Правительства Республики Казахстан, руководителей государственных органов, ведущих ученых, экспертов различных отраслей знаний, представителей национальных управляющих холдингов, национальных институтов развития, национальных холдингов, национальных компаний, субъектов частного предпринимательства и научных общественных объединений и утверждается постановлением Правительства Республики Казахстан.

Основными задачами Высшей научно-технической комиссии являются формирование стратегических задач и приоритетов, направленных на развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности, определение приоритетных фундаментальных и прикладных исследований по направлениям науки, рассмотрение предложений национальных научных советов, разработка предложений по финансированию из государственного бюджета научной и (или) научно-технической деятельности.

Национальные научные советы являются коллегиальными органами по направлениям развития научной и (или) научно-технической деятельности. Основными задачами национальных научных советов являются: 1) формирование специализированных научных направлений в соответствии с приоритетами, определенными Высшей научно-технической комиссией; 2) определение форм и объемов финансирования, выделяемых для проведения научных исследований; 3) оценка научной новизны, научно-технического уровня, перспективности, степени разработанности предлагаемых научных, научно-технических проектов и программ, экономической обоснованности запрашиваемого объема финансирования; 4) оценка потребностей Республики Казахстан в новых научных направлениях; 5) осуществление конкурсного отбора научных, научно-технических проектов и программ по фундаментальным и прикладным исследованиям, предлагаемым на финансирование из государственного бюджета; 6) мониторинг хода реализации проводимых научных исследований, в том числе с выездом на место. Составы национальных научных советов формиру-

ются уполномоченным органом из числа компетентных казахстанских и зарубежных ученых, представителей государственных органов, национальных управляющих холдингов, национальных институтов развития, национальных холдингов, национальных компаний, субъектов частного предпринимательства по предложениям и рекомендациям отраслевых уполномоченных органов, научных организаций, высших учебных заведений и научных общественных объединений и утверждаются Правительством Республики Казахстан. Национальные научные советы принимают решения о грантовом и программно-целевом финансировании (прекращении финансирования) за счет государственного бюджета: проектов и программ научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ; других программ в части научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ; проектов межгосударственных научно-технических программ, реализуемых с участием научных учреждений, организаций и предприятий Республики Казахстан; инновационных проектов.

В Российской Федерации согласно Федеральному закону «О науке и государственной научно-технической политике» государственные органы являются субъектами научной и научно-технической деятельности, поскольку выступают в качестве гаранта: свободы творчества, предоставляя право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок; защиты от недобросовестной конкуренции; права на обоснованный риск в научной и (или) научно-технической деятельности; свободы доступа к научной и научно-технической информации; подготовки, повышения квалификации и переподготовки научных работников и специалистов государственных научных организаций; финансирования проектов, выполняемых по государственным заказам.

Согласно Закону **Республики Армения** от 26 декабря 2000 г. № ЗР-119 «О научной и научно-технической деятельности» к компетенции правительства в области формирования и осуществления государственной научной и научно-технической политики (ст. 14) относятся: осуществление единой научной и научно-технической политики; определение приоритетов развития науки и техники в Республике Армения; обеспечение осуществления государственных и целевых научных, научно-технических программ; утверждение государственного заказа

на подготовку научно-исследовательских работ, научных кадров; финансирование научной и научно-технической деятельности согласно государственному бюджету; создание, реорганизация и ликвидация государственных научных организаций в установленном законодательством порядке; утверждение порядка и критериев присвоения ученых степеней и ученых званий; утверждение порядка аттестации и критериев оценки научных кадров; утверждение уполномоченных органов государственного управления в области науки и их задач.

Во многих государствах – участниках СНГ управление государственной научно-технической политикой использует методы планирования и прогнозирования. Так, в **Республике Беларусь** государственные органы принимают решения по вопросам научно-технического развития на основе предварительной разработки прогнозов по важнейшим проблемам социально-экономической, научно-технической и структурно-инвестиционной политики с учетом комплексного прогноза научно-технического прогресса Республики Беларусь.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов важное значение для политики в сфере науки для государств СНГ имеет выбор приоритетных направлений научно-технической деятельности¹. Приоритетные направления научно-технической деятельности в Республике Беларусь являются основанием для распределения средств республиканского и местных бюджетов, выделяемых на научную, научно-техническую и инновационную деятельность. Согласно Закону Республики Беларусь от 21 октября 1996 г. № 708-ХІІІ «О научной деятельности» приоритетные направления научных исследований разрабатываются Национальной академией наук Беларуси, утверждаются Советом министров Республики Беларусь.

В **Российской Федерации** направления государственной научно-технической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды определяются Президентом Российской Федерации на основе специального доклада Правительства Российской Федерации. Законодательный орган государственной власти Российской Федерации ежегодно в соответствии с посланием

Президента Российской Федерации о положении в Российской Федерации и предложениями Правительства Российской Федерации определяет при утверждении федерального бюджета годовые объемы средств, выделяемых для выполнения федеральных научно-технических программ и проектов, объем финансирования научных организаций и размер средств, направляемых в федеральные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности. Определение основных направлений государственной научно-технической политики, научно-техническое прогнозирование, выбор приоритетных направлений развития науки и техники, разработка рекомендаций и предложений о реализации научных и научно-технических программ и проектов, об использовании достижений науки и техники осуществляются в условиях гласности, с использованием различных форм общественных обсуждений, экспертиз и конкурсов.

Государственные академии наук ежегодно представляют Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации предложения о приоритетных направлениях развития фундаментальных наук, прикладных наук, а также направлениях поисковых исследований, а органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации определяют соответствующие приоритетные направления развития науки и техники.

Государственная научно-техническая политика в отношении отраслей разрабатывается и реализуется соответствующими органами исполнительной власти с привлечением хозяйствующих субъектов и их объединений с учетом единой государственной научно-технической политики.

Широкое распространение в управлении наукой в странах Содружества приобрел программно-целевой метод. Его использование приводит к появлению множества программ, касающихся развития различных направлений науки и техники. В ряде государств – участников СНГ статус этих программ регламентирован на законодательном уровне. Так, статья 11 Закона Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-ХІІ «Об основах государственной научно-технической политики» выделяет государственные, отраслевые, региональные, межгосударственные научно-технические программы. При этом государственные научно-технические программы разрабаты-

¹ В Кодексе Молдовы используется конструкция «стратегические направления деятельности в области науки и инноваций», которые определяются с учетом имеющихся тенденций на международном уровне, национального потенциала и потребностей социально-экономического развития страны.

ваются для решения наиболее значимых народнохозяйственных, экологических, социальных и оборонных проблем, а перечень научно-технических программ, порядок их разработки, финансирования и выполнения определяются Правительством Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь.

Государственная политика в области подготовки научных кадров, повышения престижа научного труда и технического творчества является составной частью государственной научно-технической политики и направлена на приращение научно-технического и интеллектуального потенциала общества, развитие творчества и распространение научных и технических знаний.

В этих целях органы власти стран Содружества, как правило, закрепляют обязанности, касающиеся:

научной и научно-технической деятельности, социальной, экономической и правовой защищенности научных работников;

государственной политики в области оплаты труда научных работников с целью повышения престижа и привлечения в эту сферу наиболее способных и талантливых граждан;

подготовки научных кадров в высших учебных заведениях, государственных научных организациях, выделяют им в установленном порядке необходимые материальные ресурсы и бюджетные средства;

равных правовых условий для функционирования субъектов научной и научно-технической деятельности различных форм собственности, которые осуществляют обучение и повышение квалификации кадров;

системы поиска и отбора талантливой молодежи, создания сети специализированных учебных заведений, способствуют стажировке молодых ученых в научных организациях, высших учебных заведениях, сотрудничеству ученых, преподавателей и специалистов в области преподавательской и научно-исследовательской работы, другим формам интеграции науки, образования и производства;

системы аттестации научных и научно-педагогических кадров, взаимному признанию документов о высшем образовании, об ученых степенях и званиях на межгосударственном уровне.

Финансирование

Поддержка и стимулирование развития научной и научно-технической деятельности являются одним из приоритетных направлений государственной социально-экономической политики. Бюджетное финансирование науки – один из способов и принципов осуществления государственной научно-технической политики, подчиняющийся правилам и нормативам бюджетного процесса каждого государства. В то же время можно отметить и некоторые общие моменты. Как правило, в законодательстве о науке фиксируются те направления, на которые используются бюджетные средства. Это: фундаментальные научные исследования, обеспечение деятельности академий наук; проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ, подготовка и повышение квалификации высококвалифицированных научных кадров, укрепление материально-технической базы научных организаций, разработка новых технологий и приобретение оборудования.

Закон **Республики Беларусь** от 21 октября 1996 г. № 708-ХІІІ «О научной деятельности» закрепляет помимо республиканского бюджета такие источники финансирования науки как: средства местных бюджетов, научных фондов, организаций, иных источников, не запрещенных законодательством. Статьей 15 Закона Республики Беларусь от 19 января 1993 г. № 2105-ХІІ «Об основах государственной научно-технической политики» для финансирования научной, научно-технической и инновационной деятельности предусмотрено создание специальных фондов.

Такой же статьей Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» в **Российской Федерации** закрепляются особенности финансирования этой сферы. Финансирование научной и (или) научно-технической деятельности осуществляется государством на основе сочетания финансовой поддержки научных организаций и целевого финансирования конкретных научных и научно-технических программ и проектов. В Российской Федерации действуют государственные, негосударственные и международные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности. В целях содействия инициативным проектам научных исследований, отбираемым на конкурсной основе Правительством

Российской Федерации, создаются федеральные фонды поддержки научной и (или) научно-технической деятельности. Указанные фонды создаются в форме учреждений, деятельность которых финансируется за счет средств федерального бюджета и иных источников. В федеральных органах исполнительной власти и коммерческих организациях могут создаваться внебюджетные отраслевые и межотраслевые фонды финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Принцип множественности источников финансирования реализуется посредством корреляции характера научных разработок и источника финансирования. Так, фундаментальные научные исследования финансируются преимущественно за счет средств федерального бюджета. В порядке долевого участия могут финансироваться научно-технические программы, сформированные и реализуемые на основе международных и межотраслевых научно-технических соглашений, научно-технические программы создания новой техники и технологии двойного применения. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе в соответствии с законами субъектов Российской Федерации финансировать осуществление региональных научных, научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе создание и деятельность государственных научных организаций субъектов Российской Федерации.

Несмотря на достаточную типичность источников финансирования научной и научно-технической деятельности в странах СНГ, можно выделить и несколько своеобразных подходов. Так, например, в соответствии со ст. 125 Кодекса Республики Молдова о науке и инновациях от 15 июля 2004 г. № 259-XV источниками финансирования деятельности в области науки и инноваций являются помимо прочего отчисления в размере 50 процентов от сумм, полученных от продажи неиспользованного имущества, в том числе недвижимого.

Во всех законах о науке государств – участников СНГ (особенно наглядно это демонстрирует законодательство Республики Беларусь) провозглашаются гарантии в связи со стимулированием государством научной и научно-технической деятельности путем проведения соответствующей налоговой и кредитной политики. Так, в ст. 42 Закона Кыргызской

Республики «О науке и государственной научно-технической политике» закреплены формы применения государством финансово-кредитные рычаги в целях создания экономически благоприятных условий для эффективного осуществления научно-технической деятельности. Это: создание инновационных фондов; содействие организации и деятельности коммерческих инновационных банков, основанных на разных формах собственности, систем страхования научно-технической деятельности; осуществление льготного кредитования, ускоренной амортизации основных фондов предприятий, объединений и организаций, ведущих работы по приоритетным направлениям научно-технического прогресса, а также направляющих средства в инновационные фонды; освобождение учебных заведений, научно-технических организаций и учреждений от отчислений из валютных поступлений от собственной научно-технической деятельности в Государственный валютный фонд Кыргызской Республики и валютные фонды местных государственных администраций.

Статья 23 Закона **Республики Армения** от 26 декабря 2000 г. № ЗР-119 «О научной и научно-технической деятельности» устанавливает правило, согласно которому государство ежегодно для финансирования научной и научно-технической деятельности предусматривает в расходной части государственного бюджета Республики Армения ассигнования не менее суммы, увеличивающейся пропорционально росту доходной части бюджета по сравнению с предыдущим годом. Бюджетное финансирование научной и научно-технической деятельности осуществляется в следующих формах:

а) базовое финансирование, предоставляемое в целях осуществления в государственных научных организациях фундаментальных и имеющих важное значение прикладных исследований, содержания и развития инфраструктуры научной и научно-технической деятельности, содержания представляющих национальную ценность научных объектов и подготовки научных кадров;

б) программно-целевое финансирование, осуществляемое на конкурсной основе и направляемое на выполнение государственных научно-технических программ, соответствующих приоритетным направлениям науки и техники;

в) договорное (тематическое) финансирование, направляемое на осуществление исследовательских проектов, представленных по инициативе ученых и исследовательских групп (коллективов) и отобранных в конкурсном порядке.

Схожая система финансирования, представленная в формах базового, грантового и программно-целевого, характерна и для законодательства Республики Казахстан. При этом предусмотрено, что финансирование субъектов научной и (или) научно-технической деятельности может осуществляться одновременно по различным формам финансирования, но базовое финансирование выделяется ограниченному числу субъектов научной деятельности, и перечень организаций, являющихся субъектами базового финансирования, формируется уполномоченным органом на основании предложений отраслевых уполномоченных органов и утверждается Правительством Республики Казахстан. Грантовое финансирование выделяется на проведение научных исследований в целях повышения уровня научно-исследовательских работ, научно-технического потенциала и конкурентоспособности научных организаций и их коллективов, а также ученых. Основные направления и объемы грантового финансирования утверждаются Высшей научно-технической комиссией на основании рекомендаций национальных научных советов в соответствии с приоритетными направлениями развития науки Республики Казахстан и подлежат рассмотрению в установленном порядке Республиканской бюджетной комиссией. В конкурсе на грантовое финансирование вправе принимать участие аккредитованные субъекты научной и (или) научно-технической деятельности, а также автономные организации образования и их организации на равных условиях. Грантовое финансирование осуществляется уполномоченным органом или отраслевым уполномоченным органом, объявившим конкурс, либо иным лицом (органом), уполномоченным Правительством Республики Казахстан на осуществление финансирования научной и (или) научно-технической деятельности.

Программно-целевое финансирование направлено для решения стратегически важных государственных задач и осуществляется на конкурсной основе или по решению Правительства Республики Казахстан вне конкурсных процедур. В конкурсе на программно-целевое финансирование вправе принимать

участие аккредитованные субъекты научной и (или) научно-технической деятельности, а также автономные организации образования и их организации, в том числе в качестве соисполнителей. Программно-целевое финансирование осуществляется уполномоченным органом или отраслевым уполномоченным органом, объявившим конкурс, либо иным лицом (органом), уполномоченным Правительством Республики Казахстан на осуществление финансирования научной и (или) научно-технической деятельности.

В Кыргызской Республике бюджетное финансирование научно-технических работ осуществляется путем: 1) базового финансирования как средства поддержки фундаментальных исследований, проводимых в научных учреждениях и высших учебных заведениях; 2) целевого финансирования научных исследований и разработок по приоритетным направлениям, научно-технических программ; 3) контрактного финансирования отдельных исследований и разработок по системе грантов.

Законодательство **Украины** о науке также исходит из того, что развитие науки и техники является определяющим фактором прогресса общества, повышения благосостояния его членов, их духовного и интеллектуального роста, что обуславливает необходимость приоритетной государственной поддержки развития науки. Согласно Закону Украины от 13 декабря 1991 г. № 1977-ХІІ «О научной и научно-технической деятельности» государство применяет финансово-кредитные и налоговые рычаги для создания экономически благоприятных условий для эффективного осуществления научной и научно-технической деятельности. Статьей 34 Закона установлена оригинальная для современного регулирования в рамках СНГ (но типичная для советского периода) норма о том, что государство обеспечивает бюджетное финансирование научной и научно-технической деятельности (кроме расходов на оборону) в размере не менее 1,7 % валового внутреннего продукта Украины, а расходы на научную и научно-техническую деятельность являются защищенными статьями расходов Государственного бюджета Украины. Статья 125 Кодекса **Республики Молдова** о науке и инновациях от 15 июля 2004 г. № 259-ХV также устанавливает схожее требование: государство обеспечивает финансирование деятельности в области науки и инноваций в объеме до 1% валового внутреннего продукта с ежегодным указани-

ем такого в Договоре о партнерстве между Правительством и Академией наук Молдовы. В **Кыргызской Республике** в целях сохранения научно-технического потенциала, содействия его дальнейшему развитию, обеспечения развития науки, техники и новых технологий закреплена следующая гарантия государства: с учетом колебаний рыночной конъюнктуры, стабильно растущие объемы финансирования научно-технической деятельности из бюджета, должны устанавливаться по решению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на каждый период (1 год) до 3% к объему национального дохода.

Бюджетное финансирование научных исследований на Украине осуществляется путем базового и программно-целевого финансирования. Базовое финансирование предоставляется для обеспечения: фундаментальных научных исследований; наиболее важных для государства направлений исследований, в том числе в интересах национальной безопасности и обороны; развития инфраструктуры научной и научно-технической деятельности; сохранения научных объектов, являющихся национальным достоянием; подготовки научных кадров.

Перечень научных учреждений и высших учебных заведений, которым предоставляется базовое финансирование для осуществления научной и научно-технической деятельности, утверждается Кабинетом министров Украины. Программно-целевое финансирование осуществляется, как правило, на конкурсной основе для: научно-технических программ и отдельных разработок, направленных на реализацию приоритетных направлений развития науки и техники; обеспечения проведения наиболее важных прикладных научно-технических разработок, выполняемых по государственному заказу; проектов, выполняемых в рамках международного научно-технического сотрудничества.

Расходы Государственного бюджета Украины, предусмотренные для проведения фундаментальных исследований, осуществляются при наличии заключения о целесообразности проведения расходов по каждой научной теме, предоставленного Экспертным советом при Национальной академии наук Украины с привлечением экспертов центрального органа исполнительной власти в сфере научной и научно-технической деятельности.

Для поддержки фундаментальных научных исследований в области естественных, технических и гуманитарных наук, проводимых научными учреждениями, высшими учебными заведениями, учеными, на Украине создается Государственный фонд фундаментальных исследований, имеющий особое финансирование (отдельной строкой в Государственном бюджете). Законодательно предусмотрено создание Государственного инновационного фонда, который осуществляет на конкурсной основе финансовую и материально-техническую поддержку мероприятий, направленных на внедрение приоритетных научно-технических разработок и новейших технологий в производство, техническое его переоснащение, освоение выпуска новых видов конкурентоспособной продукции, а его средства формируются за счет сборов в этот фонд, установленных законодательством Украины, а также внебюджетных средств, полученных от возврата займов, инвестиционных вкладов, лизинговых платежей, поступлений от совместной деятельности с исполнителями инновационных проектов, добровольных взносов юридических и физических лиц, и иных поступлений.

Помимо механизма государственных целевых научных и научно-технических программ, которые являются основным средством реализации приоритетных направлений развития науки и техники путем концентрации научно-технического потенциала государства для решения важнейших естественных, технических и гуманитарных проблем, в сфере научной и научно-технической деятельности на Украине используется механизм государственного заказа на научно-техническую продукцию. Этот заказ ежегодно формируется центральным органом исполнительной власти в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности и центральным органом исполнительной власти по вопросам экономической политики на основе перечня наиболее важных разработок, направленных на создание новейших технологий и продукции, и утверждается Кабинетом министров Украины.

В соответствии со ст. 30 Закона **Кыргызской Республики** от 15 апреля 1994 г. № 1485-ХІІ «О науке и об основах государственной научно-технической политики» использование государственного заказа в научно-технической сфере обеспечивает экономически выгодные условия для участия субъектов научно-технической деятельности в развитии фундаментальных

исследований, разработке и освоении принципиально новых технологий, научно-технической продукции, создаваемых, как правило, в соответствии с государственными научно-техническими программами и по конкурсным проектам государственных органов, а также государственными фондами, поддерживающими научно-техническую деятельность.

Законодательство о науке стран Содружества предусматривает в качестве одного из механизмов, обеспечивающего развитие науки и содействие научно-техническому творчеству, создание системы научно-технической информации. Как правило, соответствующие нормы закреплены в тематических законах о науке, но на Украине, например, имеется специальное регулирование: Закон Украины от 25 июня 1993 г. № 3322-ХІІ «О научно-технической информации» определяет основы государственной политики в области научно-технической информации, порядок ее формирования и реализации в интересах научно-технического, экономического и социального прогресса страны.

Статьей 33 Закона **Кыргызской Республики** от 15 апреля 1994 г. № 1485-ХІІ «О науке и об основах государственной научно-технической политики» установлено, что государство в целях создания системы научно-технической информации обеспечивает развитие центральных и территориальных сетей первичного сбора и обработки всех видов научно-технических данных, осуществляет меры по распространению и повышению качественного уровня информационной продукции. Государство обеспечивает необходимую финансовую, в том числе валютную, поддержку поступления информации, литературы, периодики в государственные информационные центры, научные библиотеки, создает их сеть. Государство содействует открытости, общедоступности и сохранению научно-технической информации.

Элементом государственной научной и научно-технической политики является деятельность государства в отношении научно-технических кадров. Так, согласно ст. 25 Закона Кыргызской Республики от 15 апреля 1994 г. № 1485-ХІІ «О науке и об основах государственной научно-технической политики» государственная политика в формировании научно-технических кадров направлена на воспроизводство интеллектуального потенциала общества, развитие и распространение научной и технической культуры, воспитание новаторства и способностей к творчеству у работников научно-техниче-

ской сферы. В этих целях государство: обеспечивает повышение престижа научного труда, социальную, экономическую и правовую защищенность научно-технических работников и научно-педагогических кадров; обеспечивает подготовку и переподготовку научно-технических кадров в государственных научных учреждениях и учебных заведениях, выделяет необходимые для этого бюджетные ассигнования и материальные ресурсы, законодательно предоставляет соответствующие льготы; создает равные правовые условия для функционирования базирующихся на разнообразных формах собственности организационных структур, осуществляющих обучение и повышение квалификации кадров; обеспечивает создание системы поиска и отбора талантливой молодежи, формирование специализированных научно-исследовательских и учебно-производственных учреждений на базе вузов, научных организаций и предприятий, содействует стажировке молодежи, совместительству научных работников, преподавателей, специалистов на преподавательской и научно-исследовательской работах, другим формам интеграции науки и образования; содействует подготовке и переподготовке научно-технических и научно-педагогических кадров за пределами Кыргызской Республики; внедряет и поддерживает систему аттестации кадров, содействует признанию эквивалентности дипломов о высшем образовании и научных степеней на межгосударственном уровне; устанавливает обязательный, реализуемый через образовательные программы минимум научно-технических знаний для каждого уровня образования; устанавливает государственные премии за наивысшие достижения в области науки и техники, премии имени выдающихся киргизских ученых, почетные звания для лиц, внесших значительный вклад в развитие науки, технологии, их реализацию в производстве, отличившихся в подготовке научно-технических кадров.

Приведенный перечень направлений является типичным и характерным для законодательства о науке иных государств – участников СНГ.

Таким образом, для правового регулирования научной деятельности в странах Содружества характерна ориентация на схожие цели, задачи и принципы государственной научно-технической политики, участие государства в финансировании научной и (или) научно-технической деятельности посредством сочетания

финансовой поддержки научных организаций и целевого финансирования конкретных научных и научно-технических программ и проектов. Традиционными источниками финансирования научной и научно-технической деятельности согласно законодательству о науке государств – участников СНГ являются: государственный бюджет, средства от выполнения договоров, средства различных фондов, гранты, кредиты, средства от научной, издательской, консультационной и иной не запрещенной законом деятельности; средства от внедрения и реализации научных результатов.

Также можно сделать вывод о том, что принцип совместного финансирования науки и инноваций (закреплен в ст. 13 Кодекса Молдовы о науке и инновациях), предполагающий осуществление финансирования в области науки и инноваций посредством кооперирования усилий государства, хозяйствующих субъектов и спонсоров, приемлем для характеристики основ финансирования науки для стран Содружества в целом.

3.4. Правовой статус субъектов научной деятельности

Типичным для законодательства о науке стран Содружества является закрепление нормы о том, что научная и научно-техническая деятельность осуществляется физическими лицами, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства и юридическими лицами в пределах прав, установленных национальным законодательством.

Однако при большей детализации субъектов можно выделить некоторые различия. Часть из них, как указывалось ранее, вытекает из соотношения науки и инновационной деятельности. При регулировании в рамках одного акта научной и инновационной деятельности субъектами становятся не только лица, занимающиеся научными разработками, но и их внедрением. Следующая группа различий касается перечня и наименований субъектов научной деятельности.

В **Российской Федерации** Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» для физических лиц установлена следующая градация: научный работник, специалист научной организации и работник сферы научного обслуживания. Научным работником (исследователем) является гражданин,

обладающий необходимой квалификацией и профессионально занимающийся научной и (или) научно-технической деятельностью. Специалистом научной организации (инженерно-техническим работником) является гражданин, имеющий среднее профессиональное или высшее профессиональное образование и способствующий получению научного и (или) научно-технического результата или его реализации. Работником сферы научного обслуживания является гражданин, обеспечивающий создание необходимых условий для научной и (или) научно-технической деятельности в научной организации.

Закон **Кыргызской Республики** от 15 апреля 1994 г. № 1485-ХІІ «О науке и об основах государственной научно-технической политики» провозглашает, что научные работники и их коллективы – основные субъекты научно-технической деятельности. Научным и научно-техническим работником, является лицо с высшим образованием или соответствующий высшему образованию подготовкой, профессионально занимающееся самостоятельно или в существующих организационных формах научно-технической деятельностью (научно-исследовательской, проектно-конструкторской, опытно-технологической, проектной, изыскательской или иной работой) в области естественных, технических или общественных наук, теоретических или прикладных исследований.

Следует отметить как весьма позитивное явление тот факт, что в **Республике Казахстан** при регулировании научной деятельности осознается важность не только отдельного ученого или научного учреждения, но и коллектива. Закрепляя за научно-техническим коллективом, объединяющим научных и научно-технических работников, статус основного организационного звена в научной и научно-технической сфере, законодатель весьма чутко учел те данные об организации научной деятельности, которые накоплены социологией науки¹.

В законодательстве **Кыргызской Республики** особым элементом правового статуса научного работника является принцип независимости исследователя: исследователь свободен в выборе направления, темы и методов исследования и руководствуется своим научным интересом и требованиями гуманизации науки, включая характер и назначение ее достижений. Исследователю и научному сообществу гарантируется защи-

¹ Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М., 2006.

та от идеологизации науки, влияния на научную среду любых партийных и классовых интересов, бюрократического давления, некомпетентного вмешательства в исследовательский процесс. Каждый исследователь независимо от администрации, с которой он находится в трудовых отношениях, имеет право на финансирование заявленных им в порядке конкурса работ и проектов, предоставляемое ему государственными, общественными или иными фондами в виде субсидий (грантов).

Закрепляя права и обязанности научных работников, законодательство стран Содружества придерживается общей модели с небольшими вариациями. Как правило, устанавливаются следующие права научных работников.

Научный работник имеет право на:

свободное изъяснение своих научных взглядов и защиту от посягательств на свободу его творчества;

защиту интеллектуальной собственности, реализацию различных, не противоречащих закону форм результатов научно-исследовательской деятельности;

повышение научной квалификации путем стажировки в ведущих научно-исследовательских учреждениях, учебу в аспирантуре и докторантуре, участие в научных конференциях;

обмен научной информацией и совместные исследования с зарубежными коллегами, публикацию работ в других странах, стажировку и работу в научных организациях за рубежом;

объективную оценку своей научной и (или) научно-технической деятельности и получение вознаграждений, поощрений и льгот, соответствующих его творческому вкладу;

доступ к информации о научных и научно-технических результатах, если она не содержит сведений, относящихся к государственной, служебной или коммерческой тайне;

публикацию в открытой печати научных и (или) научно-технических результатов, если они не содержат сведений, относящихся к государственной, служебной или коммерческой тайне;

мотивированный отказ от участия в научных исследованиях, оказывающих негативное воздействие на человека, общество и окружающую среду.

Обязанности научных работников традиционно сводятся к сфере учета интересов и прав иных граждан, охраны окружающей среды при проведении научных исследований, объективности и качества проводимых исследований.

В Кодексе **Республики Молдова** о науке и инновациях от 15 июля 2004 г. № 259-XV используется категория «персонал организаций в области науки и инноваций», а ст. 133 выделяет следующие категории персонала: научно-исследовательский персонал; научно-педагогический персонал; вспомогательный персонал; руководящий персонал. При этом первичной единицей в сфере науки и инноваций является научный исследователь. В качестве научных исследователей выступают лица с высшим образованием, имеющие квалификацию, навыки и знания в соответствующей области науки и профессионально применяющие их в области науки и инноваций. Научный исследователь преследует в своей деятельности цели получения и развития новых знаний, внедрения знаний и технологий в экономическую, социальную и культурную жизнь общества.

В области науки и инноваций Кодексом установлены следующие научные должности: научный исследователь-стажер; научный исследователь; старший научный исследователь; ведущий научный исследователь; главный научный исследователь; научный консультант; приглашенный научный исследователь, а также условия замещения научной должности (ст. 152).

Законами стран Содружества особо оговорено право научных работников создавать на добровольной основе общественные объединения (в том числе научные, научно-технические и научно-просветительские общества, общественные академии наук). В Российской Федерации общественные академии наук участвуют в координации научной и (или) научно-технической деятельности, а органы государственной власти Российской Федерации могут их привлекать на добровольной основе к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Научные организации

В **Российской Федерации** статус научной организации закреплен в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике», согласно ст. 5 которого научной организацией признается юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную и (или) научно-

техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации.

Научные организации подразделяются на научно-исследовательские организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность.

Хозяйственная и иная деятельность научных организаций в Российской Федерации регулируется специально (помимо норм Гражданского кодекса и иных актов общего характера) Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике». Особенно подробным образом регулируются данные вопросы в отношении бюджетных научных учреждений и государственных академий наук.

Для стран Содружества характерно присвоение статуса государственного научного центра научным организациям, которые имеют уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагают научными работниками и специалистами высокой квалификации и научная и (или) научно-техническая деятельность которых получила международное признание.

В **Кыргызской Республике** согласно Закону «О науке и основах государственной научно-технической политики» создаются научные и научно-технические учреждения, в задачу которых входит проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и других научно-технических работ, а также вспомогательных работ, обеспечивающих научную деятельность. К научным учреждениям относятся Национальная академия наук и академические институты, научные подразделения высших учебных заведений, отраслевые и межотраслевые научно-исследовательские институты, научные центры и технологические бюро, инженерные центры, научно-производственные объединения, опытные станции, научные базы, фирмы, научные станции.

В Кыргызской Республике могут действовать государственные, коллективные и частные научные учреждения. Допускается создание научных учреждений со смешанной собственностью в любых формах, не запрещенных законом.

Помимо правового положения научных и научно-технических учреждений, Законом обособляются организации, учреждения и предприятия, участвующие в проведении научно-технической политики, к которым относятся организации научно-технической экспертизы, информации, аккредитационные службы, республиканские и местные фонды, деятельность которых направлена на поддержку и развитие научно-технической сферы.

Кодекс **Республики Молдова** о науке и инновациях исходит из более широкого понимания сферы деятельности, которой занимаются организация в области науки и инноваций, поскольку понимает под последними юридическое лицо независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, основной деятельностью которого являются научные, научно-технологические исследования, научно-организационная и научно-консалтинговая деятельность, подготовка научных кадров посредством университетского и постуниверситетского образования, а также курсов усовершенствования.

Среди подобных организаций выделяются: организация публичного права в области науки и инноваций (коммерческая или некоммерческая организация, созданная на основе документа, изданного органом центрального или местного публичного управления и (или) Академией наук Молдовы и финансируемая полностью или частично из средств государственного бюджета, выделяемых на науку и инновации); организация частного права в области науки и инноваций (коммерческая организация, учрежденная и финансируемая физическими или юридическими лицами частного права в целях получения прибыли на основе деятельности в области науки и инноваций); общественная организация (ассоциация) в области науки и инноваций (некоммерческая организация, учрежденная в соответствии с действующим законодательством ассоциированными физическими и (или) юридическими лицами на основе общих интересов для достижения поставленных целей в области науки и инноваций); организация научно-технологической информации (специализированная организация и ее подразделения, осуществляющие научно-информационную деятельность в области науки и инноваций).

Что касается функций организаций в области науки и инноваций в Республике Молдова, то они имеют более рыноч-

но ориентированный характер по сравнению с аналогичными положениями законодательства иных государств (например, Российской Федерации и Кыргызской Республики). Так, организация в области науки и инноваций проводит, в том числе платные, экспертизы и дает, в том числе платные, заключения по материалам, относящимся к профилю деятельности организации; выполняет маркетинговые исследования и организует рынки сбыта новых или усовершенствованных продуктов, услуг, процессов.

В ст. 131 Кодекса Республики Молдова о науке и инновациях перечислены типы организации в области науки и инноваций: научно-исследовательский институт с филиалами; научно-исследовательское предприятие; инновационное предприятие; научный центр; инновационный центр; научная станция; отдельная научная лаборатория; высшее учебное заведение со структурами в сфере науки и инноваций; научно-инновационная ассоциация, научно-технологический и научно-образовательный кластеры; научный фонд; инновационный фонд; финансовое учреждение по поддержке деятельности в области науки и инноваций; научно-технологический парк, инновационный инкубатор и технополис; научный музей; научная библиотека; научный архив; научное издательство; другие организации в области науки и инноваций.

В соответствии с Законом **Украины** «О научной и научно-технической деятельности» субъектами научной и научно-технической деятельности являются: ученые, научные работники, научно-педагогические работники, а также научные учреждения, научные организации, высшие учебные заведения III-IV уровней аккредитации, общественные организации в научной и научно-технической деятельности.

Являясь основным субъектом научной и научно-технической деятельности, ученый наделен правами, схожими с правами научных и научно-технических работников ранее рассмотренных стран Содружества. Согласно Закону научный работник может выполнять научно-исследовательскую, научно-педагогическую, опытно-конструкторскую, опытно-технологическую, проектно-конструкторскую, проектно-технологическую, изыскательскую, проектно-изыскательскую работу и (или) организовывать выполнение указанных работ в научных учреждениях и организациях, высших учебных заведениях,

лабораториях предприятий. Прием на работу научных работников осуществляется на основе конкурсного отбора.

Закон **Республики Казахстан** «О науке» субъектов научной и (или) научно-технической деятельности подразделяет на две категории: физические и юридические лица, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность. Согласно ст. 7 к первой группе относятся научные, инженерно-технические и иные работники, состоящие в трудовых отношениях с научными организациями, высшими учебными заведениями, осуществляющими научную и (или) научно-техническую деятельность, а также ученые, самостоятельно осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность.

Научной организацией может считаться юридическое лицо, основным видом деятельности которого являются осуществление научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе реализация права на объекты интеллектуальной собственности, а также проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Так же как и на Украине в Законе Республики Казахстан выделяются особо государственные научные организации, но, в отличие от Украины, их организационно-правовая форма не сведена к форме учреждений. Статьей 11 Закона Республики Казахстан «О науке» предусмотрена возможность иных организаций, для которых научная и (или) научно-техническая деятельность не является основным видом деятельности, создавать в своей структуре научные подразделения.

Выявленное разнообразие в правовом регулировании правовых статусов физических лиц – субъектов научной деятельности в законодательстве о науке различных стран Содружества не в полной мере соответствует общим для правового пространства СНГ тенденциям. Модельный закон «О статусе ученого и научного работника» в качестве одного из важнейших постулатов имеет разграничение правовых статусов ученого и научного работника. Согласно рекомендуемым Модельным законом нормам ученый – физическое лицо (гражданин страны, иностранец или лицо без гражданства), имеющий ученую степень и (или) научное звание, осуществляющий профессиональную научную или научно-техническую деятельность с целью проведения научных исследований и опытно-экспериментальных разработок, получивший признанные научным сообществом

научные и (или) научно-технические результаты в определенной области знаний, науки и техники. Научный работник (сотрудник) согласно Модельному закону – ученый, имеющий соответствующую квалификацию, подтвержденную результатами аттестации, осуществляющий на основании индивидуального трудового договора с нанимателем профессиональную научную работу или научно-техническую деятельность на условиях постоянной занятости или совместительства на условиях, установленных трудовым договором (контрактом), должностной инструкцией или квалификационными требованиями.

Однако законодательство стран Содружества о науке лишь в отдельных случаях придерживается подобного подхода. Так, в Российской Федерации среди субъектов научной деятельности выделяются: научный работник, специалист научной организации и работник сферы научного обслуживания, но не ученый. В Кыргызстане субъектами научной и научно-технической деятельности являются физические и юридические лица, непосредственно участвующие в процессе научных исследований, создания и внедрения научной и научно-технической продукции и технологий. При этом в рамках законодательства о науке не имеется достаточного правового регулирования для обособления статуса научного работника от научно-технического работника, выявления отличий научно-технического от научно-педагогического работника, а также выделения иных субъектов научной деятельности – физических лиц. В законодательстве о науке Республики Молдова проведена достаточная дифференциация категорий лиц, занимающихся научной деятельностью или содействующих ей, однако лишь в нескольких случаях в законодательство в качестве субъекта введен ученый. Так, в Законе Украины «О научной и научно-технической деятельности» в качестве особого субъекта фигурирует ученый – физическое лицо (гражданин Украины, иностранец или лицо без гражданства), которое имеет полное высшее образование и проводит фундаментальные и (или) прикладные научные исследования и получает научные и (или) научно-технические результаты. В Законе Республики Казахстан «О науке» ученый определяется как физическое лицо, осуществляющее научные исследования и получающее результаты научной и (или) научно-технической деятельности.

Если правовой статус научных организаций государств – участников СНГ, как правило, закреплен в отраслевых законах, то следует отметить, что в отдельных случаях обособленное правовое регулирование на уровне законов имеют наукограды (в Российской Федерации это: Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации») или академии наук (Закон Республики Таджикистан от 10 мая 2002 г. № 52 «Об Академии наук Республики Таджикистан», Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 159-З «О Национальной Академии наук Беларуси»).

Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» характеризует наукоград в Российской Федерации как муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. При этом научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, должен быть градообразующим и отвечать критериям:

- 1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15 процентов численности работающих на территории данного муниципального образования;

- 2) объем научно-технической продукции (соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации) в стоимостном выражении составляет не менее 50 процентов общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50 процентов стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы.

Академии

В большинстве стран Содружества, имеющих специальные законы о регулировании научной деятельности вопросам статуса академий наук, их правам и обязанностям, самоуправлению, их взаимоотношениям с органами власти и научным сообществом, особенностям финансирования посвящены несколько статей и целые главы. Отличается от данного правила

Закон **Кыргызской Республики** «О науке и об основах государственной научно-технической политики», ст. 8 которого лишь перечисляет Национальную академию наук и академические институты среди иных научных организаций.

В **Российской Федерации** в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», специально регулирующей отношения в связи с государственными академиями наук, перечислены академии, носящие статус государственных академий наук (Российская академия наук, отраслевые академии наук (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств), и определена их организационно-правовая форма.

Для законодательства о науке Российской Федерации характерно акцентирование внимания на статусе именно государственных академий наук (далее – ГАНы). ГАНы традиционно являются некоммерческими организациями. Однако до недавнего времени существовали споры относительно того, какая форма некоммерческой организации в наибольшей степени соответствует специфике создания и функционирования академий наук. Со вступлением в силу Федерального закона от 6 ноября 2011 г. № 291-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся деятельности государственных академий наук и подведомственных им организаций» дискуссии должны получить иное направление, поскольку законом четко и однозначно определена организационно-правовая форма государственных академий наук – **государственное бюджетное учреждение**.

При этом сохранены права академий (управления своей деятельностью, владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в федеральной собственности и принадлежащим им на праве оперативного ведения, в том числе правом на создание, реорганизацию, ликвидацию подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы). Уточнено, что речь идет о находящемся в федеральной собственности имуществе, принадлежащем академиям на праве оперативного управления.

В организации и функционировании государственных академий в России активно участвуют органы государственной

власти: Правительство Российской Федерации утверждает устав Российской академии наук и отраслевых академий наук, государственные академии наук создаются, реорганизируются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, президент Российской академии утверждается в должности Президентом Российской Федерации по представлению общего собрания Российской академии наук, президент отраслевой академии наук утверждается в должности Правительством Российской Федерации по представлению общего собрания отраслевой академии наук, Правительством Российской Федерации устанавливаются оклады за звания действительных членов, членов-корреспондентов государственных академий наук, устанавливается численность действительных членов и членов-корреспондентов РАН.

Финансирование государственных академий наук осуществляется за счет средств федерального бюджета, при том, что Российская академия наук, ее региональные отделения (Дальневосточное отделение Российской академии наук, Сибирское отделение Российской академии наук и Уральское отделение Российской академии наук) и отраслевые академии наук являются получателями и главными распорядителями средств федерального бюджета, в том числе средств, предназначенных для финансирования деятельности подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы), а также для осуществления государственных инвестиций в целях поддержки и развития научной, производственной и социальной инфраструктур государственных академий наук.

Средства федерального бюджета на проведение фундаментальных научных исследований выделяются государственным академиям наук в соответствии с программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук, которая принимается Правительством Российской Федерации на срок не менее чем пять лет.

Государственная академия наук самостоятельно определяет численность работников и систему оплаты труда в государственной академии наук и подведомственных ей организациях, а также основные направления расходования полученных средств.

Государственные академии наук ежегодно представляют Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации: доклады о состоянии фундаментальных наук, прикладных наук в Российской Федерации и о важнейших научных достижениях, полученных российскими учеными; отчеты о своей научно-организационной деятельности, финансово-хозяйственной деятельности; предложения о приоритетных направлениях развития фундаментальных наук, прикладных наук, а также направлениях поисковых исследований.

Согласно Закону **Республики Армения** «О научной и научно-технической деятельности» (ст. 8) Национальная академия наук Республики Армения (далее – НАН) является некоммерческой организацией со статусом юридического лица, не преследующей цели получения прибыли. НАН является высшим научным центром Республики Армения, объединяющим научные организации ее системы, действительных членов и членов-корреспондентов НАН, ученых и научных работников, координирует осуществляемые в республике фундаментальные научные исследования.

Органами управления НАН являются: общее собрание действительных членов и членов-корреспондентов НАН, президиум НАН и президент НАН. Президиум и президент избираются на общем собрании из состава членов НАН, они подотчетны общему собранию и ответственны перед ним. Статус органов управления НАН устанавливается уставом НАН, который принимается общим собранием и утверждается правительством.

В сфере разработки, осуществления научной политики и управления наукой в Республике Армения НАН имеет специальный статус и в отношениях с государством непосредственно связана с премьер-министром Республики Армения. Президент НАН имеет право участвовать в заседаниях правительства. НАН является официальным научным консультантом правительства, ее предложения в обязательном порядке рассматриваются соответствующими органами правительства и органами государственного управления. Академия:

а) организует и осуществляет фундаментальные и прикладные исследования по проблемам науки;

б) координирует фундаментальные исследования, проводимые в научных организациях и высших учебных заведениях;

в) участвует в разработке принципов научно-технической политики Республики Армения и в создании государственных научных программ;

г) участвует в разработке принципов и методов экспертизы научно-исследовательских программ, в установленном порядке осуществляет экспертизу в области фундаментальных наук;

д) осуществляет иную установленную законодательством деятельность по формированию гармонизированной научной, образовательной и культурной системы и развитию научного потенциала республики;

е) в порядке, утвержденном ее уставом, организует избрание действительных членов и членов-корреспондентов НАН и присваивает соответствующие титулы;

ж) присваивает научный титул академика, который в Республике Армения может присваивать только НАН;

з) предоставляет действительным членам и членам-корреспондентам НАН пожизненное почетное вознаграждение, размер которого устанавливается правительством;

и) в установленном законодательством порядке формирует экспертные, консультативные органы, группы или иные подразделения системы НАН.

Научными организациями системы НАН являются учреждения НАН, которые могут заниматься прибыльной деятельностью, используя для этих целей площади, оборудование и иное имущество, свободные от выполнения государственного задания (ст. 9). Научные организации системы НАН тратят доходы от предпринимательской деятельности для решения своих уставных задач.

Согласно Закону **Украины** «О научной и научно-технической деятельности» (ст. 15) Национальная академия наук Украины и отраслевые академии наук (Украинская академия аграрных наук, Академия медицинских наук Украины, Академия педагогических наук Украины, Академия правовых наук Украины, Академия искусств Украины) являются государственными научными организациями, основанными на государственной собственности.

Средства на обеспечение деятельности академий ежегодно определяются в государственном бюджете Украины отдель-

ными строками. В состав академий могут входить научные учреждения, предприятия, организации, объекты социальной сферы, обеспечивающие их деятельность. Самоуправляемость академий заключается в самостоятельном определении тематики исследований, своей структуры, решении научно-организационных, хозяйственных, кадровых вопросов, осуществлении международных научных связей. Общее собрание Национальной академии наук Украины и отраслевых академий наук имеет исключительное право избирать ученых Украины действительными членами (академиками) и членами-корреспондентами, а иностранных ученых – иностранными членами соответствующих академий.

Академии выполняют заказы органов государственной власти по разработке основ государственной научной и научно-технической политики, проведению научной экспертизы проектов государственных решений и программ. Академии ежегодно отчитываются перед Кабинетом министров Украины о результатах научной и научно-технической деятельности и использовании средств, выделенных им из государственного бюджета Украины.

Национальная академия наук Украины – высшая научная организация Украины, которая организует и осуществляет фундаментальные и прикладные исследования по наиболее важным проблемам естественных, технических и гуманитарных наук, а также координирует осуществление фундаментальных исследований в научных учреждениях и организациях независимо от форм собственности. При Национальной академии наук Украины создается межведомственный совет по координации фундаментальных исследований на Украине. Положение о совете и его состав утверждаются Кабинетом министров Украины.

В соответствии с главой V «Академия наук – публичное учреждение в области науки и инноваций» Кодекса Молдовы о науке и инновациях Академия наук – единственное публичное учреждение общенационального значения в области науки и инноваций, полномочный координатор научной и инновационной деятельности, высший научный форум страны и научный консультант публичных властей Республики Молдова (ст. 71). Академия наук является юридическим лицом, имеет автономный статус и осуществляет деятельность на принципах само-

управления. Более того, ст. 72 предусмотрено, что Академии наук делегируются полномочия правительства в области научных исследований и разработок, а также координирующая роль в области продвижения инноваций и трансфера технологий. Академия наук заключает с правительством Договор о партнерстве сроком на четыре года, который утверждается один раз в четыре года Ассамблеей Академии наук по представлению президента Академии наук, уточняется и подтверждается ежегодно Высшим советом по науке и технологическому развитию Академии наук.

Статьей 79 установлено, что договор о партнерстве, заключаемый между правительством и Академией наук, предметом которого является наделение (делегирование) Академии наук полномочиями по осуществлению государственной политики в области науки и инноваций, превращает Академию в публичное учреждение с полномочиями органа публичной власти в области науки и инноваций.

Среди многочисленных направлений деятельности Академии наук хотелось бы отметить весьма специфические, нехарактерные для правового статуса академий в иных странах Содружества: организация и осуществление научно-методической координации деятельности субъектов в области науки и инноваций, получающих ассигнования из государственного бюджета; научно-методическое координирование деятельности субъектов в области науки и инноваций, не входящих в состав Академии наук и не получающих ассигнований из государственного бюджета; предоставление консультаций, осуществление экспертизы и визирование проектов законов и иных нормативных актов, касающихся политики в области науки, экономической, социальной, культурной и других областях жизни общества.

Среди полномочий Академии наук имеется несколько нетипичных, которые могли бы стать предметом заимствования для законодательств иных государств – участников СНГ. Речь идет о полномочиях, связанных с представлением правительству заключения о положении в области научных исследований и разработок и рекомендации по стимулированию инноваций и трансфера технологий; организацией деятельности по составлению отчетов о тенденциях социально-экономического, технологического и человеческого развития страны; организа-

цией и проведением обязательной научно-технической экспертизы научно-технического оборудования, закупаемого за счет средств государственного бюджета, а также грантов, получателем которых является правительство.

Указом Президента **Туркменистана** от 12 июня 2009 г. была восстановлена Академия наук, которая финансируется из государственного бюджета (в 1998 г. Указом Президента Туркменистана был ликвидирован центральный аппарат Академии, и она функционировала на общественных началах¹). В состав АН Туркменистана на сегодняшний день входят: Институт возобновляемых источников энергии «Гюн» Академии наук Туркменистана; Государственная служба сейсмологии Академии наук Туркменистана; Институт сейсмологии Академии наук Туркменистана; Физико-математический институт Академии наук Туркменистана; Институт археологии и этнографии Академии наук Туркменистана; Институт ботаники Академии наук Туркменистана.

Подведомственными Академии наук Туркменистана стали также действующие Институт языка и литературы имени Махтумкули Академии наук Туркменистана, Национальный институт рукописей Академии наук Туркменистана, Институт лекарственных растений Академии наук Туркменистана, Институт истории Академии наук Туркменистана, Институт химии Академии наук Туркменистана, Туркменский политехнический институт.

К числу основных задач, возлагаемых на Академию наук и входящие в ее состав институты, относятся улучшение условий для развития научно-образовательной сферы страны и создания всех возможностей для плодотворной деятельности ученых; укрепление материально-технической базы науки, стимулирования труда ученых в зависимости от их реального вклада в решение актуальных научных проблем; усиление ответственности ученых за результаты работы и повышение требовательности к ним; повышение эффективности научно-исследовательских разработок, активного внедрения в производство и в систему образования достижений науки, техники и передового опыта; наращивание научного потенциала Туркменистана, придание развитию отечественной науки

инновационного характера; особое внимание к научно-исследовательским работам, имеющим прикладное, практическое значение для решения конкретных задач экономического и социального развития страны с учетом ее условий и особенностей, а также особое внимание к научно-техническим и опытно-конструкторским разработкам в целях удовлетворения потребностей различных отраслей народного хозяйства.

3.5. Законодательное обеспечение научных обменов

Интеграция в мировое образовательное пространство, усиление научного и образовательного сотрудничества в рамках СНГ требуют повышения «мобильности» ученых, обмена научными достижениями и иными знаниями, включая методики их преподавания.

В этих целях законодательство о науке стран Содружества содержит достаточное количество разнообразных механизмов. Так, в **Кыргызской Республике** государство содействует свободной и своевременной публикации результатов исследований в республике и за рубежом, всемерно способствует открытым и свободным контактам исследователя с международным научным сообществом.

Кодекс **Молдовы** о науке и инновациях в ст. 125 провозглашает важность поддержки и развития научного сотрудничества с международными организациями, предполагает, что подготовка научных кадров высшей квалификации через докторантуру и постдокторантуру должна осуществляться как в стране, так и за рубежом.

Для законодательства о науке стран Содружества характерно наличие специального института – международного сотрудничества в сфере науки. Так, **Закон Республики Беларусь** «Об основах государственной научно-технической политики» в ст. 23 устанавливает, что государственные органы Республики Беларусь поддерживают и способствуют развитию международного научно-технического сотрудничества учреждений, организаций, предприятий, общественных научных и научно-технических объединений, отдельных ученых и специалистов Республики Беларусь, а также создают необходимые правовые и экономические условия для установления ими равноправных отношений с зарубежными и международными субъек-

¹ Патон Б.Е. Международная ассоциация академий наук в 2006–2011 гг.: основные итоги деятельности и дальнейшие перспективы. Киев, 2011. С. 27.

тами научной, научно-технической и инновационной деятельности. Международное научно-техническое сотрудничество Республики Беларусь осуществляется путем:

выполнения совместных научных исследований и разработок, научно-технических программ и инновационных проектов на основе международных договоров, соглашений и контрактов;

проведения совместных исследований и разработок в международных коллективах специалистов, международных институтах, на совместных предприятиях и в организациях;

осуществления взаимного обмена научно-технической информацией, создания и использования объединенных межгосударственных информационных фондов и банков данных;

проведения международных конгрессов, конференций, симпозиумов и других научных совещаний;

взаимного обмена научными, научно-педагогическими и научно-техническими кадрами, студентами и аспирантами, а также совместной подготовки специалистов;

осуществления иных форм международного научно-технического сотрудничества, не противоречащих законодательству Республики Беларусь.

Субъекты научной, научно-технической и инновационной деятельности Республики Беларусь могут принимать участие в выполнении международных программ и проектов, заключать договоры, соглашения и контракты с иностранными и международными организациями и фирмами, вступать в иностранные и международные научные сообщества, ассоциации и союзы в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Подготовка научных работников высшей квалификации проводится учреждениями, обеспечивающими получение высшего образования, научными и другими организациями, получившими в установленном законодательством порядке право заниматься послевузовским образованием. Подготовка научных работников высшей квалификации может осуществляться также в зарубежных учреждениях образования и научных организациях.

Содействует обмену ученым институт временных научных коллективов. Так, согласно Закону Республики Беларусь «О научной деятельности» (ст. 11) временный научный коллектив создается в целях обеспечения своевременного выполнения

работ по решению перспективных научно-технических и социально-экономических проблем, проведения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и опытно-технологических работ, направленных на создание и освоение новых видов продукции и технологий, новых организационно-технических решений производственного и социально-экономического характера.

Согласно Закону Республики Беларусь «О Национальной Академии наук Беларуси» к основным направлениям деятельности академии отнесено осуществление международного научного и научно-технического сотрудничества, развитие взаимовыгодных связей с академиями наук и другими научными организациями зарубежных стран, выполнение межгосударственных научных и научно-технических программ и проектов, участие в деятельности международных научных и научно-технических организаций и ассоциаций.

Субъект научной и научно-технической деятельности в соответствии со ст. 24 Закона **Республики Армения** «О научной и научно-технической деятельности» имеет право быть членом международных научных и научно-технических организаций и ассоциаций, участвовать в международных научных и научно-технических программах и проектах, научных и научно-технических программах и проектах иностранных государств, заключать контракты и другие соглашения с иностранными физическими и юридическими лицами. На территории Республики Армения совместно с иностранными физическими и юридическими лицами и научными организациями в установленном законодательством порядке могут создаваться научные организации и центры.

Закон **Республики Казахстан** «О науке» устанавливает механизм международного сотрудничества: оно осуществляется на основе соответствующих международных договоров, международных научных, научно-технических проектов и программ, а также в форме содействия установлению и расширению научно-технического сотрудничества между казахстанскими и зарубежными научными и иными организациями. На территории Республики Казахстан в установленном порядке могут создаваться научные организации и научные центры с участием иностранцев, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц.

Закон **Кыргызской Республики** «О науке и об основах государственной научно-технической политики», гарантируя государственную поддержку международного научно-технического сотрудничества, устанавливает, что оно осуществляется путем:

- проведения совместных научных исследований, технических и технологических разработок на основе кооперации, совместных научно-технических программ;
- проведения исследований и разработок по общим координационным соглашениям;
- выполнения работ, предусмотренных соглашением, одной из сторон которого является организация иностранного государства или международная организация;
- создания международных научных организаций, центров, временных коллективов. При этом иностранные инвестиции, привлекаемые к деятельности научных организаций, освобождаются от таможенных пошлин;
- совместных исследований и разработок в международных коллективах специалистов, международных институтах и международных и совместных предприятиях и организациях, использования собственности на научно-техническую продукцию на основе договоров между субъектами научно-технической деятельности;
- осуществления взаимного обмена научно-технической информацией, использования объединенных межгосударственных информационных фондов, банков данных;
- проведения международных конференций, конгрессов, симпозиумов;
- взаимного обмена научно-техническими и преподавательскими кадрами, студентами и аспирантами, а также совместной подготовки специалистов.

Субъекты научно-технической деятельности могут участвовать в выполнении международных программ и заключать соглашения с иностранными организациями и фирмами, принимать участие в деятельности иностранных и международных научных обществ, ассоциаций и союзов на правах их членов, заключать контракты с зарубежными организациями и фирмами, выезжать за границу для участия в международных симпозиумах и других мероприятиях в соответствии с действующим законодательством.

Стимулирующим образом воздействуют на международный научный обмен и сотрудничество нормы финансового права, гарантирующие в частности, что валютные поступления от внешнеэкономической деятельности изъятию в бюджет не подлежат и направляются на развитие системы науки и укрепление ее материально-технической базы.

Закон **Украины** «О научной и научно-технической деятельности» закрепляет обязанность государства создавать необходимые правовые и экономические условия для осуществления субъектами научной и научно-технической деятельности свободных и равноправных отношений с научными и научно-техническими организациями, иностранными юридическими лицами, международными научными организациями, иностранными и международными научными обществами и объединениями, если эти отношения не противоречат законодательству Украины.

Международное научное и научно-техническое сотрудничество осуществляется путем:

- проведения совместных научных исследований, технических и технологических разработок на основе кооперации, совместных научно-технических программ;
- проведения исследований и разработок по совместным координационным соглашениям;
- выполнения работ, предусмотренных соглашением, одной из сторон которого является организация иностранного государства или международная организация;
- совместных исследований и разработок в международных коллективах специалистов, международных институтах и совместных предприятиях, использования собственности на научный и научно-технический результат на основе договоров между субъектами научной и научно-технической деятельности;
- взаимного обмена научной и научно-технической информацией, использования объединенных международных информационных фондов, банков данных;
- проведения международных конференций, конгрессов, симпозиумов;
- взаимного обмена научными, научно-техническими и преподавательскими кадрами, студентами и аспирантами, а также совместной подготовки специалистов.

Кодекс **Республики Молдова** о науке и инновациях в целях поощрения научных обменов и международного научного сотрудничества разрешает Академии наук использовать предусмотренные в государственном бюджете средства для науки и инноваций на: организацию конференций, семинаров и других мероприятий; издание научных и научно-методических работ, а также научных журналов; поддержку и развитие научного сотрудничества с международными организациями; подготовку научных кадров высшей квалификации через докторантуру и постдокторантуру как в стране, так и за рубежом.

Организации в области науки и инноваций не только поддерживают и развивают свою научно-техническую и экспериментальную базу, но и налаживают прямые связи с аналогичными исследовательскими организациями в стране и за рубежом; вступают в организации (ассоциации), организуют национальные и международные научные мероприятия; участвуют в различных международных научных программах и заключают договоры с международными организациями; направляют сотрудников в командировки, в том числе зарубежные, или для участия в научных мероприятиях; привлекают к научно-технической деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства.

Вышерассмотренные на примере законодательств отдельных стран Содружества направления международного сотрудничества в целом соответствуют тем принципам и ориентирам, которые получили отражение в Модельном законе «О научной и научно-технической деятельности». В нем, в частности, указывается, что государство – участник СНГ поддерживает международное научно-техническое сотрудничество, создает необходимые правовые и экономические условия и содействует осуществлению субъектами и участниками научно-технической деятельности свободных и равноправных отношений с субъектами и участниками научно-технической деятельности других стран, а также с международными научными обществами, если эти отношения не противоречат действующему национальному законодательству. Предложенные в Модельном законе пути международного научно-технического сотрудничества восприняты законодательством о науке стран Содружества в практически идентичном виде.

В то же время Модельный закон «О статусе ученого и научного работника» не только не фиксирует уже сложившийся соответствующий опыт в части содействия научному обмену, не предлагает новых для стран Содружества механизмов такого сотрудничества, но и содержит, по сути, лишь отсылочные и декларативные нормы. Данный подход не усиливает общности регуляции, не способствует упрочению научных связей между государствами – участниками СНГ. Приведенный анализ показал, что в законодательстве о науке различных стран Содружества имеются отдельные решения, способствующие международному научному обмену, которые могли бы быть восприняты в модельных актах в качестве рекомендуемого для использования положительного опыта.

Для правового регулирования отношений, связанных с осуществлением научной деятельности педагогическими работниками, в законодательствах стран Содружества характерно использование как норм законодательства о науке, так и законодательства об образовании. Так, например, Законом Республики Казахстан «О науке» в ст. 9 установлено, что основным видом деятельности, осуществляемой высшим учебным заведением, наряду с образовательной является: научная, научно-техническая и инновационная, в том числе реализация права на объекты интеллектуальной собственности, а также проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

В то же время практически во всех законах о науке имеется ссылка на то, что правовой статус научно-педагогических работников, в отличие от правового статуса научно-технических работников, регулируется законодательством об образовании.

3.6. Научно-техническая экспертиза

Институт научной экспертизы, бурное развитие которого происходит в последнее время, является свидетельством того, что появляются новые подходы к оценке научной деятельности. В большинстве стран Содружества отношения в связи с проведением научной и научно-технической экспертизы регулируются в рамках законов о науке (например, Республика Беларусь, Российская Федерация), но в ряде случаев приняты специальные самостоятельные законы в области научно-технической экспертизы. Речь идет о Законе Республики Таджикистан от 12 января 2010 года № 593 «О научной и научно-технической

ской экспертизе», Законе Украины от 10 февраля 1995 года № 51/95-ВР «О научной и научно-технической экспертизе».

Законодательное регулирование прав и обязанностей органов, осуществляющих научно-техническую экспертизу, характерно для **Республики Казахстан**. Статьей 21 Закона Республики Казахстан «О науке» установлен режим государственной научно-технической экспертизы, которая осуществляется в целях подготовки аналитической оценки научных, научно-технических и инновационных проектов и программ на принципах независимости, объективности, компетентности, комплексности, достоверности, полноты и обоснованности экспертных заключений. Государственная научно-техническая экспертиза научных, научно-технических и инновационных проектов и программ, подлежащих финансированию из государственного бюджета, проводится компетентными зарубежными и казахстанскими экспертами. Для привлечения экспертов к проведению научно-технической экспертизы создается база данных зарубежных экспертов, кандидатуры которых представляются ведущими зарубежными университетами, научно-исследовательскими учреждениями, национальными академиями наук и научными сообществами.

В целях обеспечения единства администрирования, независимости, прозрачности и публичности экспертизы научных, научно-технических и инновационных проектов и программ Правительством Республики Казахстан создается Национальный центр государственной научно-технической экспертизы. В компетенцию Национального центра государственной научно-технической экспертизы входят: организация работ по проведению государственной научно-технической экспертизы научных, научно-технических и инновационных проектов и программ, предлагаемых к финансированию из государственного бюджета; организация работы национальных научных советов; направление результатов государственной научно-технической экспертизы в Национальные научные советы; оценка результатов выполненных научных, научно-технических и инновационных проектов и программ (отчетов); осуществление мониторинга результативности проводимых научных исследований, научно-технических и инновационных проектов и программ; обеспечение качественного подбора состава казахстанских и зарубежных экспертов; методическое

и организационно-техническое обеспечение государственной научно-технической экспертизы; формирование банков данных научных, научно-технических и инновационных проектов и программ; проведение научно-исследовательских работ по совершенствованию своей деятельности. Финансирование деятельности Национального центра государственной научно-технической экспертизы производится из государственного бюджета.

3.7. Особенности правового обеспечения инновационного развития в странах Содружества

Правовое регулирование инновационной деятельности в странах Содружества построено по двум моделям. Первая модель исходит из того, что инновационная деятельность приравнивается к научной и научно-технической и поэтому регулируется в рамках законов о науке. Примером тому является Закон **Республики Беларусь** «Об основах государственной научно-технической политики», предмет регулирования которого составляют не только отношения в области научной и научно-технической деятельности, но и инновационной деятельности.

Наиболее близко, практически как составные части единого организма, понимаются категории инновация и наука в законодательстве **Республики Молдова**. Кодекс Республики Молдова о науке и инновациях не отделяет субъектов инновационной деятельности от субъектов научной деятельности и не содержит особого регулирования инновационной деятельности, поскольку под инновацией в ст. 20 понимает применение нового или усовершенствованного конечного результата деятельности в области научных исследований и трансфера технологий, получившего воплощение в форме конкурентоспособных новых или усовершенствованных знания, продукта, услуги, процесса, используемых в практической деятельности и (или) реализуемых на рынке.

В то же время имеются примеры самостоятельной регуляции инновационной деятельности в рамках специальных законов. При этом, как правило, подобного синкретизма в понимании науки и инноваций не наблюдается.

Так, даже Закон **Республики Армения** от 14 июня 2006 г. № ЗР-63 «О государственном содействии инновационной де-

тельности» сложно отнести к законодательству о науке, поскольку в том понимании инновации, которое имеется в данном акте (инновация – применяемый в экономическом обороте конечный результат, нашедший реализацию в виде нового или усовершенствованного технологического процесса, новой или усовершенствованной продукции или услуги), создание инноваций не входит в систему действий, составляющих научную деятельность. В то же время тесная связь между инновационной и научной деятельностью достигается за счет участия в инновационной деятельности научных работников и организаций. Этому, в частности, способствует институт «научно-инновационного центра». Как элемент системы инновационной инфраструктуры, научный инновационный центр представляет собой созданный на договорной основе союз ученых, специалистов, высококвалифицированной рабочей силы, нацеленных на централизацию научных и технологических исследований научно-исследовательских организаций, университетов, институтов, технопарков, бизнес-инкубаторов, производственных и других организаций. Не случайно также, что одной из задач государственной инновационной политики согласно ст. 6 является создание правовой основы сотрудничества научных, образовательных, производственных и финансово-кредитных структур в сфере инновационной деятельности.

Закон **Республики Казахстан** от 23 марта 2006 г. № 135-III ЗРК «О государственной поддержке инновационной деятельности» принят в целях содействия переходу экономики Республики Казахстан на путь инновационного развития, основанного на внедрении и использовании наукоемких технологий. Имеющаяся в законе дефиниция понятия «инновация» в большей степени свидетельствует о связи инновационной и научной деятельности, поскольку инновация определяется как результат научно-технической деятельности. Статьей 5 Закона предусмотрена научно-техническая экспертиза инновационных проектов. Однако в целом из анализа Закона (в частности, ст. 17 предусмотрена возможность получения инновационных грантов при выполнении рискованных исследований прикладного характера) следует, что инновационная деятельность наиболее близка с прикладными научными исследованиями и поэтому правового регулирования этого направления науки в наибольшей степени подвержено влиянию законов об инновационной деятельности.

В **Республики Беларусь** для регулирования инновационной деятельности первостепенное значение имеют указы Президента Республики Беларусь, активно принимаемые в последние годы: Указ Президента Республики Беларусь от 3 января 2007 г. № 1 «Об утверждении Положения о порядке создания субъектов инновационной инфраструктуры и внесении изменения и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 30 сентября 2002 г. № 495», Указ Президента Республики Беларусь от 9 марта 2009 г. № 123 «О некоторых мерах по стимулированию инновационной деятельности в Республике Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 7 сентября 2009 г. № 441 «О дополнительных мерах по стимулированию научной, научно-технической и инновационной деятельности» и др.

Во многих странах Содружества разработаны, как правило на подзаконном уровне, программы инновационного развития или документы стратегического планирования, ставящие перед государством цель перехода к инновационно ориентированной экономике. Так, например, в целях обеспечения устойчивого развития Республики Казахстан на основе диверсификации и модернизации экономики, создания условий для производства конкурентных видов продукции и роста экспорта, Указом Президента Республики Казахстан от 17 мая 2003 г. была утверждена Стратегия индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2003–2015 годы.¹ В Российской Федерации действует Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р).

3.8. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств стран Содружества)

Современный этап правового регулирования науки характеризуется появлением новых правовых институтов (наукоград, технико-внедренческие зоны, государственные корпорации),

¹ Официальный сайт Правительства Республики Казахстан. URL: <http://ru.:government.kz/resources/docs/doc3>

большинство из которых связаны с модернизацией института внедрения научных разработок в практику, продолжается поиск оптимальных моделей сочетания императивного и диспозитивного методов правового регулирования научной сферы.

Помимо новелл, связанных с регулированием инновационной деятельности в последние годы законодательство о науке подверглось значительной трансформации в связи с 1) совершенствованием *статуса организаций науки и образования* (в России это Федеральный закон от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»), 2) *процессом интеграции науки и образования* (в России – Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки»).

Законы о науке в странах Содружества сохраняют статус базовых законодательных актов, регулирующих общественные отношения между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и научно-технической продукции (работ и услуг). Однако все более важное значение в регулировании отношений по обеспечению приоритетного развития того или иного направления научной деятельности занимают программы. Стратегии структурных перестроек экономик государств – участников СНГ имеют единые цели: переход с экспортно-сырьевого на инновационный социально ориентированный путь развития, модернизация и достижение высоких и устойчивых темпов экономического роста, активное внедрение результатов фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок в производстве, повышение уровня жизни граждан.

Игнорирование системного подхода к правовому регулированию отношений в сфере науки на практике приводит к возникновению пробелов в нормативно-правовом регулировании, неэффективному распределению бюджетных средств и применению научных разработок. В этом смысле в инновационной экономике существование государственного сектора науки является насущной необходимостью и в этой сфере не могут

в полной мере применяться классические начала рыночного товарооборота в силу уникальности и невоспроизводимости результатов научного труда.

При использовании схожих моделей программно-целевого регулирования возрастает возможность и необходимость использования совместных программ на межгосударственном уровне, включая в научные разработки максимальное количество стран Содружества. Способствует этому и ряд актов: Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств (принята Советом глав государств СНГ 5 октября 2007 г.) и Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года (утверждена Советом глав правительств СНГ 14 ноября 2008 г.), Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств «О совершенствовании законодательного обеспечения инновационного развития государств – участников СНГ» (Санкт-Петербург, 28 октября 2010 г.)¹ и др.

В связи с этим стоит задача создания гармонизированной правовой базы, отвечающей характеру и сути перехода стран Содружества на инновационный, социально ориентированный путь развития и основанной на использовании общих принципов и стандартов законодательного регулирования инновационной сферы. Несмотря на наличие множества модельных законов, заложивших основы реализации принципов государственного регулирования научной и инновационной деятельности, подготовку модельного Инновационного кодекса для государств – участников СНГ, важно провести глубокий анализ особенностей правового регулирования тех аспектов научной деятельности в законодательстве стран Содружества, которые наиболее близко связаны с реализацией цели построения инновационно ориентированных экономик в рамках СНГ.

Особенную актуальность данная идея приобретает в связи с тем, что включение инновационной составляющей в законодательство о науке – это одна из ярких тенденций правового регулирования этой сферы в последнее время. Примером тому является Российская Федерация, где Федеральный закон «О науке и научно-технической политике» Федеральным за-

¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/create/> (дата обращения: 01.02.2012).

коном от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ был дополнен специальной главой: «Глава IV.1. Государственная поддержка инновационной деятельности».

Несмотря на то что наука провозглашается объектом государственного управления, все большее практическое значение приобретают договорные формы регулирования, в частности, основной правовой формой отношений между научной организацией, заказчиком и иными потребителями научной и (или) научно-технической продукции, являются договоры (контракты) на создание, передачу и использование научной и (или) научно-технической продукции, оказание научных, научно-технических, инженерно-консультационных и иных услуг, а также другие договоры, в том числе договоры о совместной научной и (или) научно-технической деятельности и распределении прибыли.

Развитие законодательства о науке и совершенствование его структуры может быть эффективным при условии соответствия нормативных предписаний объективным закономерностям развития национальных обществ и государств, а также общим для стран Содружества и мирового сообщества тенденциям. Наука как специфический социальный институт в обществе выступает объектом правового регулирования как с точки зрения создания необходимых условий государством для организации научной деятельности, формирования общественных институтов, которые способны придать научной деятельности высокий авторитет и значение, так и с позиции создания, распространения и внедрения научных результатов, включая знания.

Глава 4

ОБРАЗОВАНИЕ

4.1. Международно-правовое регулирование образования в рамках СНГ

Образование является той сферой, которая очень часто является объединяющей для граждан разных государств в связи с необходимостью повышения образовательного уровня в иностранном государстве, реализации совместных научно-образовательных проектов, стажировки, трудоустройства и т.п. К таким направлениям сотрудничества можно отнести:

1) признание документов об образовании, выданных иностранным государством;

2) лицензирование образовательной деятельности, аттестация и аккредитация образовательных учреждений¹. Единство подходов в правовом регулировании этих вопросов позволяет учреждениям образования создавать филиалы на территории иностранного государства с учетом интересов двух государств. В свою очередь общность процедур аттестации и аккредитации образовательных учреждений обеспечивает единое понимание качества образования и соответственно не вызывает дополнительных механизмов его подтверждения в иностранном государстве;

3) обмен информацией в сфере образования государств – участников Содружества Независимых Государств;

4) сотрудничество образовательных учреждений, что обеспечивает возможность обучения за рубежом, обмен преподавателями, проведение совместных исследований, совместную издательскую деятельность, создание совместных с иностранными партнерами предприятий, центров, лабораторий, технопарков в целях практического приложения результатов образовательной деятельности и т.п.

Указанные вопросы являются общими для стран Содружества, что создает основу для эффективного межгосударственного сотрудничества.

Обеспечение достижения поставленных целей в рамках указанных общих направлений осуществляется посредством заключения межгосударственных соглашений, в которых правовые нормы формулируются как единые для государств, за-

¹ В целях обеспечения единства терминологии далее по тексту будет использовано словосочетание «образовательное учреждение» вне зависимости от наименования внутри национального законодательства стран Содружества учреждения образования.

ключивших соглашения, несмотря на существующую разницу в правовом регулировании в национальном законодательстве.

Гармонизации межгосударственных отношений способствуют следующие Модельные законы СНГ: Модельный закон об образовании¹, Модельный закон о дошкольном образовании², Модельный закон о внешкольном образовании³, Модельный закон о статусе учителя⁴, Модельный закон о среднем общем образовании⁵, Модельный закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании⁶, Модельный закон об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)⁷, Модельный закон об образовании взрослых⁸.

Базовыми соглашениями в сфере образования в целом являются соглашение о гуманитарном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств от 26 августа 2005 г. (участником не является Туркменистан)⁹, соглашение о сотрудничестве в области образования¹⁰ (участником не является Азербайджанская Республика), соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств

(участниками не являются Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина)¹, соглашение об обеспечении гражданам государств – участников Содружества Независимых Государств доступа в общеобразовательные учреждения на условиях, предоставленных гражданам этих государств, а также о социальной защите обучающихся и педагогических работников общеобразовательных учреждений (участниками не являются Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина)².

Большинство направлений сотрудничества стран Содружества в сфере образования обеспечены актами как двустороннего характера, так и действующими в отношении всех государств – участников СНГ. Однако по отдельным направлениям ситуация складывается иначе.

1. Вопросы признания документов об образовании нашли свое разрешение в соглашениях о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, которые были заключены как непосредственно между двумя странами (Азербайджанская Республика и Российская Федерация³, Республика Армения и Российская Федерация⁴, Республика Беларусь и Российская Федерация⁵, Республика Казахстан и Туркменистан⁶, Республика Казахстан и Украина⁷,

¹ Модельный закон об образовании // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1999. № 21. С. 181–199.

² Модельный закон о дошкольном образовании // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (часть 2). С. 247–277.

³ Модельный закон о внешкольном образовании // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (часть 2). С. 218–246.

⁴ Модельный закон о статусе учителя // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35 (часть 2). С. 208–217.

⁵ Модельный закон о среднем общем образовании // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 34. С. 224–257.

⁶ Модельный закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (часть 1). С. 171–207.

⁷ Модельный закон об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (часть 1). С. 122–143.

⁸ Модельный закон об образовании взрослых // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 16. С. 155–184.

⁹ Соглашение о гуманитарном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств от 26.08.2005 г. // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10. С. 3–7.

¹⁰ Соглашение о сотрудничестве в области образования // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». № 5. 1992.

¹ Соглашение о сотрудничестве по формированию единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1997. № 1. С. 133–140.

² Соглашение об обеспечении гражданам государств – участников Содружества Независимых Государств доступа в общеобразовательные учреждения на условиях, предоставленных гражданам этих государств, а также о социальной защите обучающихся и педагогических работников общеобразовательных учреждений // Бюллетень международных договоров. 2006. № 2. С. 34–36.

³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о взаимном признании документов об образовании, ученых степенях и ученых званиях // Бюллетень международных договоров. 2007. № 1. С. 43–47.

⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о взаимном признании документов об образовании, ученых степенях и ученых званиях // Бюллетень международных договоров. 2002. № 7. С. 67–70.

⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях // Бюллетень международных договоров. № 6. 1996.

⁶ Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Туркменистана о взаимном признании документов об образовании, ученых степенях и званиях от 5 июля 2001 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁷ Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Кабинетом министров Украины о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании и ученых (научных) степенях и ученых званиях от 26 сентября 2001 года // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

Республика Молдова и Российская Федерация¹, Республика Туркменистан и Российская Федерация², Республика Узбекистан и Республика Молдова³, Республика Узбекистан и Украина⁴, Украина и Российская Федерация⁵), так и рядом государств – участников СНГ: соглашение о взаимном признании и эквивалентности документов о среднем (общем) образовании, начальном профессиональном и среднем профессиональном (специальном) образовании от 15 сентября 2004 г. подписано Правительствами Азербайджанской Республики, Республик Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Республики Таджикистан; соглашение между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях⁶; соглашение о принципах признания и нострификации документов об ученых степенях, сопоставимости ученых степеней подписано Правительствами Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации, Туркменистана, Республики Узбекистан, Украины⁷.

В рамках этого направления следует отметить значительную активность стран Содружества по заключению двусторонних соглашений.

Поскольку для сферы образования свойственны соглашения комплексного характера, т.е. касающиеся нескольких сфер

социокультурной области, например, образования и науки, образования и культуры, образования и физической культуры и спорта, то в части признания документов об образовании приняты соглашения такого характера: о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров и нострификации документов об их квалификации в рамках Содружества Независимых Государств¹ (участниками не являются Азербайджанская Республика, Туркменистан, Украина); соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о порядке установления эквивалентности документов об ученых степенях и сотрудничестве в области аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации².

2. Вопросы лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений³, создания и функционирования филиалов высших учебных заведений в государствах – участниках Содружества Независимых Государств⁴ находят отражение в соглашениях, заключенных между большинством государств – участников СНГ. И в том и другом случае участниками не являются Азербайджанская Республика, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина.

Вместе с тем есть отдельные двусторонние соглашения: соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о порядке создания и функционирования филиалов высших учебных заведений Российской Федерации на территории Республики Таджикистан и филиалов высших учебных заведений Республики Таджикистан

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о взаимном признании документов об образовании // Бюллетень международных договоров. 2004. № 8. С. 56–60.

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Туркменистан о взаимном признании документов государственного образца об образовании // Бюллетень международных договоров. 2009. № 8. С. 62–64.

³ Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Республики Молдова о признании эквивалентности документов об ученых степенях и званиях и о сотрудничестве в области аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации от 10 февраля 1998 года // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁴ Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Украины о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании от 18 апреля 1997 года.

⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Украины о взаимном признании и эквивалентности документов об образовании и ученых званиях // Бюллетень международных договоров. 2000. № 8. С. 70–73.

⁶ Бюллетень международных договоров. 2000. № 3. С. 12–17.

⁷ Бюллетень международных договоров. 2000. № 7. С. 24–25.

¹ Соглашение о сотрудничестве в области подготовки научных и научно-педагогических кадров и нострификации документов об их квалификации в рамках Содружества Независимых Государств // Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. С. 18–21.

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о порядке установления эквивалентности документов об ученых степенях и сотрудничестве в области аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации от 06.05.1998 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 9. С. 75–77.

³ Соглашение о координации работ в области лицензирования образовательной деятельности, аттестации и аккредитации образовательных учреждений государств – участников Содружества Независимых Государств // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 3(39). С. 41–43.

⁴ Соглашение о порядке создания и функционирования филиалов высших учебных заведений в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 28 сентября 2001 года // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 2(38). С. 81–83.

на территории Российской Федерации¹, соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Украины о создании и функционировании филиалов высших учебных заведений Российской Федерации на территории Украины и филиалов высших учебных заведений Украины на территории Российской Федерации от 28 января 2003 г.²

3. Обмен информацией в сфере образования государств – участников Содружества Независимых Государств осуществляется на основе соглашения об обмене информацией в сфере образования государств – участников Содружества Независимых Государств от 31 мая 2001 г.³ Гармонизации межгосударственных отношений в этом вопросе способствует Модельный закон о международном информационном обмене⁴.

4. Сотрудничество в сфере образования является многоаспектным. Основными вопросами международно-правового регулирования сотрудничества в сфере образования в рамках СНГ, нашедшими отражение в межгосударственных актах стран СНГ, являются:

4.1. вопросы сотрудничества в части отдельных видов образования – Решение Совета глав правительств СНГ «О Концепции развития образования в сфере культуры и искусства государств – участников СНГ» от 19 мая 2011 г.⁵, Решение Совета глав правительств СНГ «О Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере культуры» от 19 мая 2011 г.⁶

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о порядке создания и функционирования филиалов высших учебных заведений Российской Федерации на территории Республики Таджикистан и филиалов высших учебных заведений Республики Таджикистан на территории Российской Федерации от 14.12.2009 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Украины о создании и функционировании филиалов высших учебных заведений Российской Федерации на территории Украины и филиалов высших учебных заведений Украины на территории Российской Федерации от 28.01.2003 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Соглашение об обмене информацией в сфере образования государств – участников Содружества Независимых Государств от 31.05.2001 г. // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 1(37). С. 92–96.

⁴ Модельный закон о международном информационном обмене // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2002. № 29. С. 134–143.

⁵ Решение Совета глав правительств СНГ «О Концепции развития образования в сфере культуры и искусства государств – участников СНГ» от 19.05.2011 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁶ Решение Совета глав правительств СНГ «О Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере культуры» от 19.05.2011 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

Министерством обороны Республики Казахстан, в единственном роде, заключены соглашения с Министерством обороны Кыргызской Республики о сотрудничестве в области военного образования от 31 октября 2002 г., с Министерством обороны Украины о сотрудничестве в области военного образования от 21 сентября 1995 г.;

4.2. о подготовке кадров в отдельных областях: соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в подготовке, переподготовке и повышении квалификации специалистов в области использования природного и сжиженного газа в качестве моторного топлива от 21 мая 2010 г.¹ (участниками не являются Азербайджанская Республика, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Туркменистан), соглашение о сотрудничестве в подготовке кадров, повышении квалификации и переподготовке специалистов в области гидрометеорологии от 23 мая 2008 г.² (участником не является Туркменистан), соглашение о подготовке кадров для органов внутренних дел (полиции) и внутренних войск государств – участников Содружества Независимых Государств³ (участниками не являются Республика Молдова, Украина), соглашение о сотрудничестве в области подготовки специалистов по радиоэкологии, радиационной безопасности, радиобиологии и смежным наукам 30 ноября 2000 г.⁴ (участниками не являются Республика Армения, Туркменистан), соглашение о развитии сотрудничества в области подготовки военных кадров от 6 марта 1998 г.⁵ (участниками не являются Азербайджанская Республика, Республика Молдова, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина), со-

¹ Соглашение о подготовке кадров в отдельных областях: соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в подготовке, переподготовке и повышении квалификации специалистов в области использования природного и сжиженного газа в качестве моторного топлива от 21.05.2010 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Соглашение о сотрудничестве в подготовке кадров, повышении квалификации и переподготовке специалистов в области гидрометеорологии от 23.05.2008 г. // Бюллетень международных договоров. 2010. № 3. С. 3–5.

³ Соглашение о подготовке кадров для органов внутренних дел (полиции) и внутренних войск государств – участников Содружества Независимых Государств // Бюллетень международных договоров. 2008. № 11. С. 36–38.

⁴ Соглашение о сотрудничестве в области подготовки специалистов по радиоэкологии, радиационной безопасности, радиобиологии и смежным наукам 30.11.2000 г. // Бюллетень международных договоров. 2002. № 5. С. 6–8.

⁵ Соглашение о развитии сотрудничества в области подготовки военных кадров // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1998. № 1. С. 68–73.

глашение о сотрудничестве в подготовке и повышении квалификации военных кадров для пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств от 3 ноября 1995 г.¹ (участником не является Республика Узбекистан).

Следует отметить, что среди соглашений в области подготовки кадров преобладают соглашения, участниками которых являются большинство государств – участников СНГ. Однако есть ряд исключений: соглашения между Министерством обороны Российской Федерации и Министерством обороны Республики Таджикистан, Министерством обороны Республики Молдова о подготовке офицерских кадров в военно-учебных заведениях², при условии, что действует общее соглашение о подготовке военных кадров, участниками которых не являются только Азербайджанская Республика и Туркменистан³.

В сфере сотрудничества в области повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов ситуация аналогична: принято соглашение о сотрудничестве в области повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 мая 2007 г.⁴ Двусторонних соглашений по этому поводу не заключено;

4.3. в области аттестации научных и научно-педагогических работников⁵;

4.4. вопросы образования взрослых. Заключение двусторонних соглашений по этому поводу не практикуется¹;

4.5. вопросы внедрения информационных технологий в образовательную среду, в том числе, по расширению применения дистанционных образовательных технологий².

Двусторонние соглашения в основном касаются следующих вопросов, которые условно можно разделить на:

1) вопросы общего сотрудничества в сфере образования³ (например, соглашение между Министерством образования

высшей квалификации от 06.05.1998 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 9. С. 75–77. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области подготовки и аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации» от 28.03.1994 г. // Бюллетень международных договоров. № 9. 1994; Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Республики Молдова о признании эквивалентности документов об ученых степенях и званиях и о сотрудничестве в области аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации от 10.02.1998 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹ Решение Совета глав правительств СНГ «О Концепции развития образования взрослых в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 25.05.2006 г. // Доступ из СПС «Законодательство стран СНГ», Соглашение о сотрудничестве в области распространения знаний и образования взрослых // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1997. № 1. С. 142–144.

² Соглашение о координации работ в области информатизации систем образования государств – участников Содружества Независимых Государств // Бюллетень международных договоров. 2009 г. № 5. С. 3–5; Решение Совета глав правительств СНГ «О Плане взаимодействия государств – участников СНГ по расширению применения дистанционных образовательных технологий на период до 2012 года» от 20.11.2009 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ», Решение Совета глав правительств СНГ «О Концепции развития дистанционного обучения в государствах – участниках Содружества Независимых Государств» от 22.11.2007 // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Республикой Беларусь заключены также следующие соглашения в рассматриваемом контексте: соглашение о сотрудничестве в области образования между Министерством образования Республики Беларусь и Министерством образования Азербайджанской Республики от 17 октября 2006 г., соглашение между Министерством образования Республики Беларусь и Министерством образования и науки Украины о сотрудничестве в области образования от 18.06.2001 г.;

Республикой Казахстан: соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Таджикистан о сотрудничестве в области образования от 13.06.2000 г., соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Туркменистана о сотрудничестве в области образования от 27.02.1997 г., соглашение между Министерством образования Республики Казахстан и Министерством образования Украины о сотрудничестве в области образования от 21.09.1995 г.;

Кыргызской Республикой: соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области образования от 04.07.2006 г., соглашение между Министерством образования и науки Кыргызской Республики и Министерством образования Украины о сотрудничестве в области образования от 19.06.1996 г.;

Российской Федерацией: соглашение между Министерством образования Российской Федерации и Министерством образования Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области образования от 01.02.1995 г., соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о сотрудничестве в области высшего образования от 11.01.1993 г., соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о сотрудничестве в области высшего образования от 29.03.1996 г., соглашение между Министерством образования и науки Российской Федерации и Министерством образования Туркменистана о сотрудничестве в области образования» от 04.07.2008 г., соглашение между Правительством Российской

¹ Соглашение о сотрудничестве в подготовке и повышении квалификации военных кадров для пограничных войск государств – участников Содружества Независимых Государств от 03.11.1995 г. // Бюллетень международных договоров. № 4. 1996.

² Соглашение между Министерством обороны Российской Федерации и Министерством обороны Республики Таджикистан о подготовке офицерских кадров в военно-учебных заведениях от 19.08.1993 г. // Документ опубликован не был; Соглашение между Министерством обороны Республики Молдова и Министерством обороны Российской Федерации о подготовке офицерских кадров в военно-учебных заведениях от 13.11.1992 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Соглашение о подготовке военных кадров от 13.11.1992 г. // Бюллетень международных договоров. № 4. 1994.

⁴ Соглашение о сотрудничестве в области повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов государств – участников Содружества Независимых Государств» от 25.05.2007 г. // Бюллетень международных договоров. 2008. № 10. С. 8–10.

⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана о сотрудничестве в области аттестации научных и научно-педагогических работников // Бюллетень международных договоров. 2009. № 8. С. 64–66; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Украины о сотрудничестве в области аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации от 21.06.2002 г. // Бюллетень международных договоров. 2008. № 5. С. 71–73; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о порядке установления эквивалентности документов об ученых степенях и сотрудничестве в области аттестации научных и научно-педагогических кадров

Республики Беларусь и Министерством образования и науки Республики Армения о сотрудничестве в области образования от 26 мая 2001 г.¹, соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области высшего и послевузовского образования от 10 июня 2009 г.², соглашение между Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации и Министерством образования Республики Молдова о сотрудничестве в области дошкольного, общего, начального профессионального и педагогического образования от 8 октября 1996 г.³.

При этом с отдельными государствами действуют соглашения как касающиеся исключительно сферы образования, так и носящие комплексный характер, т.е. обеспечивающие сотрудничество в нескольких социокультурных сферах одновременно⁴: соглашение между Правительством Республики

Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области высшего образования от 27.07.1995 г.;

Республикой Таджикистан: соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области образования от 13.08.2007 г.. Соглашение между Министерством образования Республики Таджикистан и Министерством образования и науки Республики Армения о сотрудничестве в области образования от 30.06.2005 г., соглашение между Министерством образования Республики Таджикистан и Министерством образования и науки Республики Казахстан о сотрудничестве в области технического и профессионального образования от 13.09.2007 г., соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Туркменистана о сотрудничестве в области образования от 04.10.2007 г.;

Республикой Узбекистан: соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области образования от 18.06.1997 г., соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве в области образования от 24.05.1997 г., соглашение между Министерством народного образования Республики Узбекистан и Министерством образования, культуры и здравоохранения Республики Казахстан о сотрудничестве в области образования от 31.10.1998 г., соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Украины о сотрудничестве в области образования от 20.06.1995 г.

¹ Соглашение между Министерством образования Республики Беларусь и Министерством образования и науки Республики Армения о сотрудничестве в области образования от 26.05.2001 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области высшего и послевузовского образования от 10.06.2009 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Соглашение между Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации и Министерством образования Республики Молдова о сотрудничестве в области дошкольного, общего, начального профессионального и педагогического образования от 08.10.1996 г. // Дипломатический вестник». № 12. 1996.

⁴ Помимо указанных соглашений по данному вопросу приняты следующие соглашения между странами – участниками СНГ: соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области образования и науки от 27.11.2006 г., соглашение о сотрудничестве в области культуры, образования и науки между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Таджикистан от 12.07.1996 г.; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о сотрудничестве в области культуры, науки и образования от 13.11.1995 г.,

Казахстан и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области культуры, науки и образования от 17 января 1996 г.¹, соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Узбекистан об углублении сотрудничества в области культуры, здравоохранения, науки, образования, туризма и спорта от 10 января 1994 г.², соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о сотрудничестве в области культуры, науки и техники, образования, здравоохранения, информации, спорта и туризма от 19 сентября 1995 г.³, соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области культуры, науки и техники, образования, здравоохранения, информации, спорта и туризма от 19 марта 1993 г.⁴;

2) отдельные вопросы в сфере образования:

о порядке расчетов в связи с реализацией гражданами Российской Федерации равных с гражданами Украины прав на обучение в учебных заведениях общего образования, начального, среднего и высшего профессионального образования, на прием в детские дошкольные учреждения, а также на охрану здоровья и другие виды социального обслуживания⁵, о созда-

соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области культуры, образования и науки от 21.02.1995 г., соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области культуры, науки и образования, соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана о сотрудничестве в области культуры, образования и науки от 18.05.1995 г., соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области культуры, науки и образования от 26.07.1995 г.

¹ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о сотрудничестве в области культуры, науки и техники, образования, здравоохранения, информации, спорта и туризма от 19.09.1995 г. // Бюллетень международных договоров. № 6. 1996.

⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области культуры, науки и техники, образования, здравоохранения, информации, спорта и туризма от 19.03.1993 г. // Бюллетень международных договоров. № 6. 1993.

⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Украины о порядке расчетов в связи с реализацией военнослужащими Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины и членами их семей – гражданами Российской Федерации равных с гражданами Украины прав на обучение в учебных заведениях общего образования, начального, среднего и высшего профессионального образования, на прием в детские дошкольные учреждения, а также на охрану здоровья и другие виды социального обслуживания от 16.03.2000 г. // Бюллетень международных договоров. 2003. № 8. С. 20–22.

нии детских дошкольных учреждений, общеобразовательных школ Министерства обороны Российской Федерации на территории Республики Армения¹.

Заключение соглашений по отдельным вопросам в сфере образования нередко обусловлено существованием договоренности более общего характера между некоторыми государствами – участниками СНГ. Весьма показательным на этот счет является договор между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях² и заключенное на его основе соглашение о предоставлении равных прав гражданам государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 г. на поступление в учебные заведения³.

Комплексный характер соглашений, который, как уже подчеркивалось, характерен для сферы образования, то есть объединение в рамках одного соглашения вопросов образования и науки, культуры, спорта, нередко туризма и информации, выражается и в том, что, например, соглашение о сотрудничестве в области физической культуры и спорта государств – участников Содружества Независимых Государств⁴, соглашение между Министерством спорта и туризма Республики Беларусь и Министерством молодежи и спорта Республики Молдова о сотрудничестве в области физической культуры и спорта⁵ составляют правовую базу сотрудничества в области образования, поскольку, в том числе, касаются вопросов образования в области физической культуры и спорта.

В целях интеграции образовательного пространства и обеспечения международного сотрудничества стран Содружества действует целый ряд организаций, которым придан статус базовых для государств – участников Содружества Независимых Государств, например, по профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров по новым направлениям развития техники и технологий¹, по образованию взрослых и просветительской деятельности², по образованию в области лесного хозяйства и лесной промышленности³, по подготовке, повышению квалификации, переподготовке кадров в сфере миграции и противодействия торговле людьми⁴, по вопросам стандартизации в образовании⁵, по высшему техническому образованию⁶, в области информационного обеспечения образовательных систем государств – участников СНГ⁷, по исследованиям в области образовательной политики⁸.

¹ Решение Совета глав правительств СНГ о придании Государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана» статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств по профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров по новым направлениям развития техники и технологий от 22.11.2007 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Решение Совета глав правительств СНГ о придании Государственному научному учреждению «Институт образования взрослых Российской академии образования» статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств по образованию взрослых и просветительской деятельности от 22.11.2007 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

³ Решение Совета глав правительств СНГ о придании учреждению образования «Белорусский государственный технологический университет» статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств по образованию в области лесного хозяйства и лесной промышленности от 22.11.2007 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁴ Решение Совета глав правительств СНГ о придании учреждению образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь» статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств по подготовке, повышению квалификации, переподготовке кадров в сфере миграции и противодействия торговле людьми от 23.05.2008 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁵ Решение Совета глав правительств СНГ о придании Федеральному государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Государственный технологический университет «Московский институт стали и сплавов» статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств по вопросам стандартизации в образовании от 22.11.2007 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁶ Решение Совета глав правительств СНГ о придании Белорусскому национальному техническому университету статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств по высшему техническому образованию от 25.11.2005 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁷ Решение Совета глав правительств СНГ о придании Российскому университету дружбы народов статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств в области информационного обеспечения образовательных систем государств – участников СНГ от 25.11.2005 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁸ Решение о придании Центру сравнительной образовательной политики Министерства образования Российской Федерации статуса базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств по исследованиям в области образовательной по-

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о создании детских дошкольных учреждений Министерства обороны Российской Федерации на территории Республики Армения от 26.01.1996 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ»; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о создании общеобразовательных школ Министерства обороны Российской Федерации на территории Республики Армения от 26.01.1996 г. // Бюллетень международных договоров. 2007. № 9. С. 63–64.

² Договор между Российской Федерацией, Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях // Бюллетень международных договоров. 1997. № 8. С. 3–8.

³ Соглашение о предоставлении равных прав гражданам государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года на поступление в учебные заведения // Бюллетень международных договоров. 2000. № 3. С. 11–12.

⁴ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁵ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

Создание таких базовых организаций предполагает решить задачу по научному, методическому и информационному обеспечению процессов формирования и развития единого (общего) образовательного пространства Содружества Независимых Государств.

Таким образом, страны Содружества путем заключения соглашений, носящих межгосударственный характер, способствуют формированию единого образовательного пространства, что позволяет говорить о создании единого правового пространства (как следствие, общий правовой статус участников отношений в сфере образования вне зависимости от территории). Вместе с тем, во-первых, участниками разрабатываемых для государств – участников СНГ соглашений являются не все страны Содружества, а в ряде случаев лишь некоторые, что понижает потенциал межгосударственных актов. Нередко участие в одном соглашении логично требует участия этого государства в другом соглашении, без заключения которого им достижение результатов по первому соглашению не всегда представляется возможным (например, Кыргызская Республика не является участником соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в подготовке, переподготовке и повышении квалификации специалистов в области использования природного и сжиженного газа в качестве моторного топлива от 21.05.2010 г.¹, тогда как участником соглашения о сотрудничестве в области повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов государств – участников Содружества Независимых Государств от 25.05.2007 г.² является).

Во-вторых, для развития международного сотрудничества имеет значение уровень заключенных соглашений и степень

литики от 25.04.2003 г. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Данный Центр функционирует на базе Российского университета дружбы народов, которому Решением Совета глав правительств СНГ от 25.11.2005 г. придан статус базовой организации государств – участников Содружества Независимых Государств в области информационного обеспечения образовательных систем государств – участников СНГ.

¹ Соглашение о подготовке кадров в отдельных областях: соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в подготовке, переподготовке и повышении квалификации специалистов в области использования природного и сжиженного газа в качестве моторного топлива от 21.05.2010 г. // Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Соглашение о сотрудничестве в области повышения квалификации и профессиональной переподготовки специалистов государств – участников Содружества Независимых Государств» от 25.05.2007 г. // Бюллетень международных договоров. 2008. № 10. С. 8–10.

конкретизации его предписаний. Отсюда, наряду с заключенными межгосударственными соглашениями, требуется создание условий внутри национального законодательства государства – участника СНГ, что позволит непосредственно воплотить в жизнь предписание межгосударственного соглашения. Особой важностью обладают регламентированные внутри страны Содружества механизмы признания документов об образовании, которые позволяли бы обеспечить прозрачность и четкость проводимых процедур, возможность обжалования принятого решения.

4.2. Особенности видов и уровней образования по законодательству стран Содружества

Во всех государствах – участниках СНГ система образования строится на следующих уровнях образования: дошкольное, общее среднее, начальное профессиональное, среднее профессиональное, высшее профессиональное и послевузовское образование.

Законодательство в сфере образования стран Содружества предусматривает возможность получения **дошкольного образования** в дошкольных образовательных учреждениях или дома. В том случае, если такое образование получается дома, для родителей предусматривается право на получение консультационной помощи от органов местного самоуправления. В России органами местного самоуправления создаются консультационные центры. Вместе с тем законодательство Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан закрепляет в качестве видов образовательного учреждения семейные детские сады, где также может быть получено дошкольное образование.

Имеется тенденция к объединению в одном учреждении дошкольного и начального общего образования. Такие учреждения функционируют как «школа-детский сад» (Республики Армения, Беларусь, Казахстан и Молдова, Украина). Своим образным исключением из общего правила выглядят такие виды дошкольных образовательных учреждений, которые интегрируют образовательные программы от дошкольного до общего среднего образования: ясли-сад – начальная школа, ясли-сад – базовая школа, ясли-сад – средняя школа, детский сад – начальная школа, детский сад – базовая школа, детский сад – средняя школа (Республика Беларусь). Для функциони-

рования всех данных видов учреждений разработаны типовые положения, определяющие организацию их деятельности. В Азербайджанской Республике, Республиках Армения, Беларусь и Казахстан, Российской Федерации программы дошкольного образования вправе реализовывать учреждения общего образования.

Дошкольные учреждения стран Содружества обеспечивают воспитание, обучение, присмотр, уход и оздоровление детей. Однако имеют место примеры дошкольных учреждений, осуществляющих только присмотр и уход и осуществляющих также воспитание и образование (Кыргызская Республика). На дошкольное воспитание и дошкольное обучение подразделяется уровень дошкольного образования в Республике Казахстан. Дошкольное воспитание детей осуществляется до шести (семи) лет. Дошкольное обучение осуществляется с пяти лет в виде предшкольной подготовки детей к обучению в школе, которая является обязательной и может осуществляться в учреждениях общего образования.

Специфика законодательства в сфере дошкольного образования Кыргызской Республики выражена в исчерпывающем перечне дошкольных образовательных учреждений, по сути своей объединяющих виды организаций, осуществляющих обучение и уход за детьми до возраста их совершеннолетия.

Основные задачи дошкольного образовательного учреждения не отличаются широкой вариативностью в рамках стран Содружества и характеризуются внутренним единством. Однако заслуживает внимания тот факт, что к основным задачам детского дошкольного учреждения Туркменистана относится реализация образовательных программ по подготовке детей к изучению туркменского, русского и английского языков.

Общее среднее образование в основном рассматривается как состоящее из трех ступеней: начального, основного и полного среднего образования.

Между тем в **Республике Молдова** общее образование рассматривается как начальное образование, гимназическое образование – с V по IX класс, и лицейское образование – (X–XII) классы. При этом получение образования в гимназии и лицее в Республике Молдова не равнозначно получению образования в гимназиях и лицеях, распространенных в целом в странах Содружества, поскольку для последних это вид (тип)

образовательного учреждения, тогда как для Республики Молдова это вид образования, получение которого имеет иное значение. Приведем полную систему образования Республики Молдова для понимания значения каждого из приводимых уровней и видов образования: дошкольное образование; начальное образование; среднее образование, включающее гимназическое, лицейское; и образование в средней общеобразовательной школе; среднее профессиональное образование; среднее специальное образование (колледжи); высшее образование и постуниверситетское образование.

Гимназическое обеспечивает профессиональную ориентацию и подготовку к лицейскому или профессиональному образованию как следующим возможным для обучающегося уровням получения образования. На этапе гимназического образования осуществляется углубленное изучение отдельных обязательных предметов и предметов по выбору учащегося, в том числе связанных с профессиональной ориентацией.

В гимназию принимаются без конкурса все учащиеся, окончившие начальную школу. Гимназическое образование завершается выпускными экзаменами, после которых выдается свидетельство об окончании гимназии.

Лицейское образование обеспечивает фундаментальную теоретическую подготовку и формирование общей культуры, необходимой для продолжения обучения в учреждениях профессионального образования. Лицейское образование подразделяется на дневное и вечернее. Продолжительность дневного лицейского образования составляет 3 года (X–XII) классы. Вечернее лицейское образование (X–XIII классы) может быть организовано для выпускников гимназий и профессиональных училищ.

Лицейское образование завершается экзаменом на степень бакалавра, которая имеет иное значение в Республике Молдова, нежели чем в других государствах – участниках СНГ (как первый уровень высшего образования, предшествующих степени магистра). При успешной сдаче экзамена на степень бакалавра выдается диплом бакалавра, который дает право на поступление в высшие учебные заведения. В случае если экзамен на степень бакалавра не сдан, может быть разрешена его повторная сдача, но не более двух раз в течение последующих 3 лет.

Следует отметить, что название образовательного учреждения лицей, гимназия не предполагает одинаковое их значение во всех странах Содружества, где такой вид учреждения общего образования выделен (Азербайджанская Республика, Республики Беларусь, Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Украина). Общим является то, что в таких образовательных учреждениях осуществляется углубленная подготовка. Однако в Кыргызской Республике и Украине лицеи отличаются от гимназий тем, что осуществляют допрофессиональную подготовку, углубленное изучение отдельных предметов заменяется полностью профильным обучением. На Украине выделяются наряду с гимназиями и лицеями колледжиумы – учебные заведения филологическо-философского и (или) культурно-эстетического профиля.

Среди задач общего среднего образования стран Содружества значится подготовка к обучению в высших учебных заведениях, что обеспечивает в основном преемственность образовательных программ. Вместе с тем отличительной чертой Туркменистана является то, что к задачам средней школы относится подготовка к обучению в высших учебных заведениях зарубежных стран.

Углубленная подготовка на уровне общего среднего образования осуществляется в ряде государств – участников СНГ как в обычной школе, так и профильных общеобразовательных учреждениях, в других – только в профильных общеобразовательных учреждениях. Так, в **Республике Армения** в старшей школе в соответствии со склонностями, умениями и способностями учащихся может осуществляться дифференцированное (поточное) обучение по дополнительным образовательным программам. В **Азербайджанской Республике** на уровне полного среднего образования обеспечивается образование с уклоном (гуманитарный, технический, естественный и т.д.). Образовательные программы общего среднего образования в непрофильных учебных заведениях **Республики Беларусь** предусматривают возможность получения образования как на базовом, так и на повышенном уровнях. В **Кыргызской Республике** этап полного среднего образования, открывающий доступ в высшую школу, осуществляется в течение двух лет в общеобразовательных, профильных средних школах, гимназиях, лицеях (10–11-й годы обучения). В Российской Федерации

в общеобразовательной школе возможно создание профильных классов, где углубленно изучаются отдельные предметы. В Республике Узбекистан в общеобразовательных учреждениях – специализированных школах, осуществляющих прием учащихся с 1-го класса, углубленное изучение предметов начинается со 2-го класса.

Углубленная подготовка в рамках отдельных видов общеобразовательных учреждений в странах Содружества осуществляется по-разному. В **Азербайджанской Республике** – специальные школы, гимназии, лицеи. Среди учреждений общего среднего образования **Республики Беларусь** значатся: гимназия; лицей; специализированный лицей; суворовское училище; кадетское училище; учебно-педагогический комплекс; межшкольный учебно-производственный комбинат трудового обучения и профессиональной ориентации; межшкольный центр допризывной подготовки. Получение профессиональной подготовки рабочего (служащего) возможно в каждом из указанных видов образовательных учреждений. В **Республике Казахстан** такие образовательные организации: гимназия, лицей, профильная школа. В **Кыргызской Республике** – лицей и гимназия. В **Республике Молдова** на этапе гимназического образования осуществляется углубленное изучение отдельных обязательных предметов и предметов по выбору учащегося, в том числе связанных с профессиональной ориентацией. Однако самостоятельным образом выделена система художественного и спортивного образования, которая строится по тем же уровням, что и система общего среднего образования, но соответственно обеспечивает профильную художественную и спортивную подготовку. Учащиеся могут переходить из одной системы в другую. В **Российской Федерации**: средняя общеобразовательная школа с углубленным изучением отдельных предметов, лицей, гимназии, кадетские школы, общеобразовательные учреждения с дополнительными образовательными программами, направленными на проведение военной подготовки несовершеннолетних граждан, – суворовские военные, нахимовские военноморские, военно-музыкальные училища и кадетские (морские кадетские) корпуса. В **Республике Таджикистан** – гимназия и лицей. В **Туркменистане** действуют специализированные общеобразовательные школы (с указанием специализации). В Республике Узбекистан углубленная подготовка осущест-

вляется в специализированных школах с углубленным изучением отдельных предметов, организуемая по специальным учебным планам и программам 2–9-го классов. На Украине – специализированная школа с углубленным изучением отдельных предметов и курсов, гимназия – с углубленным изучением отдельных предметов в соответствии с профилем, коллегийум – учебное заведение филологическо-философского и (или) культурно-эстетического профиля и лицей – учебное заведение с профильным обучением и допрофессиональной подготовкой.

Общее среднее образование может быть получено и в высших учебных заведениях при наличии соответствующей лицензии (Азербайджанская Республика, Республика Казахстан, Российская Федерация, Республика Узбекистан).

В отдельных государствах (Республики Беларусь, Республика Таджикистан, Туркменистан) наряду с документом об общем среднем образовании (в основном аттестат) выпускникам школ вручаются и свидетельство (сертификат) о полученной рабочей профессии. При этом механизм получения профессии в Республике Таджикистан, Туркменистане имеет несколько вариантов: 1) общеобразовательные учреждения по договорам с предприятиями, учреждениями, организациями могут проводить профессиональную подготовку обучающихся в качестве дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг при наличии соответствующей лицензии. Профессиональная подготовка проводится только с согласия обучающихся и их родителей (замещающих их лиц). Подобный механизм используется и в Российской Федерации, в этом случае выпускник получает документ, как правило сертификат, о профессиональном обучении; 2) профессиональное обучение учащихся осуществляется в соответствии с перечнем профессий для школ, на базе профессиональных учебных заведений, готовящих рабочие кадры, независимо от их ведомственной подчиненности, межшкольных учебно-производственных комбинатов, предприятий, организаций или на других соответствующих объектах, на основе разрабатываемой для каждой школы в отдельности долгосрочной программы по профессиональной подготовке учащихся; 3) профессиональное обучение учащихся может осуществляться непосредственно в школах при наличии в школе необходимой материально-технической и кадровой базы для организации профессиональной подго-

товки учащихся. В Республике Таджикистан данная образовательная услуга может быть оказана и как дополнительная, за плату.

В **Республике Беларусь** получение профессиональной подготовки рабочего (служащего) возможно в особых видах образовательных учреждений (гимназия, лицей, специализированный лицей, суворовское училище, кадетское училище, учебно-педагогический комплекс, межшкольный учебно-производственный комбинат трудового обучения и профессиональной ориентации, межшкольный центр допризывной подготовки).

Профессиональное образование в странах СНГ представлено преимущественно уровнями среднего и высшего образования. Начальное профессиональное образование предусмотрено образовательными системами Республики Армения, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Республики Таджикистан и Туркменистана.

Однако в особом виде начальное профессиональное образование присутствует в системе образования Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Казахстан, Молдова и Узбекистан, Украины.

В **Азербайджанской Республике** на базе общего среднего образования и полного среднего образования возможно получение так называемого первичного специального профессионального образования – начального профессионального образования как в специальных профессиональных образовательных учреждениях, так и образовательных структурах отдельных организаций, предприятий, трудовых бирж, управлений занятости и других соответствующих структур, имеющих специальное разрешение (лицензию) на образовательную деятельность и обеспечивающих подготовку специализированных рабочих кадров по различным ремеслам и массовым профессиям.

Начальное профессиональное образование фигурирует в виде профессионально-технического образования в **Республике Беларусь**. При этом существующие виды образовательных учреждений профессионально-технического образования предоставляют возможность получения рабочей специальности наряду с освоением программы общего полного среднего образования или среднего профессионального образования или без таковой.

Как вид профессионально-техническое образование выделено и на **Украине**, однако здесь оно является уровнем образования, стоящим между школой и вузом, т.е. олицетворяет среднее профессиональное образование. Отсюда возникает вывод, что при наличии единой терминологии, значение ее в системе уровней образования в странах Содружества разнится.

В **Республике Казахстан** начальное профессиональное образование представлено в виде технического и профессионального образования и может осуществляться как в учреждениях среднего, так и высшего профессионального образования. При этом образовательные программы интегрированы с образовательными программами 1–2 курсов высших учебных заведений, хотя следующим уровнем образования за рассматриваемым значится послесреднее, т.е. среднее профессиональное.

В **Республике Молдова** профориентация осуществляется в школе на уровне гимназического образования (V–IX классы), полная средняя школа завершается уровнем лицейского образования, обеспечивающим фундаментальную теоретическую подготовку и формирование общей культуры, необходимой для продолжения обучения в средних профессиональных или высших учебных заведениях. Как таковой уровень начального профессионального образования не выделяется, однако ремесленные и профессиональные училища, хотя и отнесенные законодателем к уровню среднего профессионального образования (уровню среднего профессионального образования эквивалентен уровень среднего специального профессионального образования), фактически обеспечивают подготовку по конкретной профессии. Срок обучения для выпускников гимназий составляет три года, а для выпускников средних общеобразовательных школ и лицеев – один год. Выпускникам гимназий профессиональное училище обеспечивает одновременно получение знаний в объеме средней общеобразовательной школы. В ремесленное училище могут поступать выпускники гимназий, лицеев и средних общеобразовательных школ. Срок обучения в ремесленном училище составляет от шести месяцев до полутора лет.

Для полноты картины приведем схему дальнейшего движения по уровням образования Республики Молдова. Начальное профессиональное образование (в Республике Молдова это «среднее профессиональное») предшествует «среднему специ-

альному профессиональному образованию» и осуществляется в колледжах, обеспечивает подготовку кадров по специальностям прикладного характера для национальной экономики и социальной сферы. В колледжи принимаются выпускники как гимназий, средних общеобразовательных школ, лицеев, так и профессиональных училищ (относятся к уровню среднего профессионального образования). Для выпускников профессиональных училищ, продолжающих обучение в колледже по первоначальной профессии, срок обучения сокращается на один год.

Отдельного вида образования, эквивалентного начальному профессиональному, законодательство Республики Узбекистан не выделяет. Но возможность получения рабочей профессии реализуется через отдельный вид образовательных учреждений среднего профессионального образования – профессиональный колледж, который обеспечивает углубленное развитие профессиональных склонностей, умений и навыков учащихся, получение одной или нескольких специальностей по выбранным профессиям.

Среднее профессиональное образование (в некоторых образовательных системах именуется среднее специальное образование) как уровень образования институализирован повсеместно. Лица, поступающие в средние профессиональные образовательные учреждения на базе общего среднего образования, получают также полное среднее образование. С целью получения среднего профессионального образования введены самостоятельные виды образовательных организаций. Особенностью среднего профессионального образования **Украины** является множество учебных заведений, предназначенных для получения именно данного уровня образования. Обусловлено это тем, что такие учреждения образования осуществляют также допрофессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации граждан и в своей структуре могут иметь отдельные подразделения либо сами входить в состав каких либо комплексов, объединений (например, училище-агрофирма, училище-завод).

Вместе с тем образовательные программы среднего профессионального образования, интегрированные с образовательными программами высшего профессионального образования, реализуются как в учреждениях среднего профессионального

образования: в Республике Беларусь действуют техникумы, училища, колледжи, профессионально-технические колледжи, учебные комплексы «школа (лицей, гимназия) – колледж». Техникумы (училища) обеспечивают получение среднего специального образования, колледжи – среднего специального образования, интегрированного с высшим образованием; так и в вузах: Азербайджанская Республика, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Туркменистан, Украина.

Обратимся к особенностям среднего профессионального образования в странах Содружества. В **Азербайджанской Республике** среднее профессиональное образование может быть получено в колледжах и в вузах в отдельных структурных подразделениях, находящихся в подчинении вузов. В отличие от иных государств – участников СНГ, завершение обучения в таком структурном подразделении вуза оканчивается присвоением квалификационной степени суббакалавра, которая дает такое же право на поступление в вуз, не предполагая преимуществ.

Законодательство **Республики Казахстан** особым образом выделяет уровень образования между школой и вузом в зависимости от специальности: 1) техническое и профессиональное образование, осуществляемое в профессиональных лицеях, училищах, колледжах и высших технических школах на базе основного общего и (или) полного среднего образования относится фактически к начальному профессиональному; 2) послесреднее образование, осуществляемое по гуманитарным специальностям в колледжах – к среднему профессиональному. Особым видом образовательного учреждения является высшая техническая школа, реализующая интегрированные образовательные учебные программы технического и профессионального, послесреднего образования, т.е. начального и среднего профессионального образования.

В **Республике Узбекистан** среднее профессиональное образование подразделяется на собственно профессиональное и специальное. Различие состоит в том, что, во-первых, среднее профессиональное может быть получено в профессиональных колледжах, а специальное – в академических лицеях. Во-вторых, если специальное образование предполагает интенсивное развитие интеллектуальных способностей, углубленное, дифференцированное и профессионально-ориентирован-

ное обучение учащихся, то профессиональное – углубленное развитие профессиональных наклонностей, умений и навыков учащихся, получение одной или нескольких специальностей по выбранным профессиям, т.е. включает уровень начального профессионального образования. В равной мере и тот и другой виды среднего профессионального образования как уровня являются основой для работы по обретенной профессии или продолжения обучения на следующей степени.

На **Украине** учреждения среднего профессионального образования ранжируются между собой. Некоторые профессионально-технические учебные заведения относятся к учреждениям высшего образования (техникумы и училища), что обуславливается наличием у них первого (из четырех) уровня аккредитации, присвоение которого осуществляется по результатам прохождения процедуры проверки на соответствие требованиям стандартов высшего образования, а также государственным требованиям по кадровому, научно-методическому и материально-техническому обеспечению. В зависимости от типа учебного заведения меняется и образовательный уровень. Это может быть «квалифицированный работник» по приобретенной профессии соответствующего разряда (категории), «младший специалист» или следует присвоение (повышение) рабочей квалификации. Младший специалист – это образовательный уровень, находящийся между квалифицированным работником и бакалавром и является первым уровнем высшего образования.

Присвоение квалификации рабочего при получении среднего профессионального образования по отдельным образовательным стандартам предусмотрено законодательством об образовании Республики Армения (в результате освоения ремесленных программ), Республике Беларусь, Российской Федерации, Туркменистана, Республики Узбекистан, Украины.

Преимущество образовательных программ среднего профессионального и высшего профессионального образования обеспечивает сокращение продолжительности сроков обучения в вузах (Азербайджанская Республика, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан. Вместе с тем в Республике Казахстан сокращение сроков обучения по образовательным программам среднего профессионального образо-

вания возможно и при наличии начального профессионального образования: срок освоения программ среднего профессионального образования (кроме специальностей медицины) лицами, имеющими общее среднее образование, составляет не менее двух лет, а имеющими начальное профессиональное образование, – не менее одного года. В **Республике Молдова**, наряду с сокращением срока обучения в вузе по родственной специальности, обеспечивается сокращение сроков обучения и в силу имеющегося предшествующего уровня образования, которые, как уже говорилось, в Республике Молдова характеризуются спецификой. Так, в зависимости от полученного образования и выбранной специальности продолжительность получения среднего профессионального образования составляет от 2 до 4 лет: для лиц, закончивших гимназию, т.е. получивших среднее общее образование, – 4 года, для лиц, закончивших общеобразовательную школу или лицей, т.е. получивших полное общее среднее образование, – 2 года, а по специальностям медицинского профиля срок обучения составляет соответственно 5 лет и 3 года. Сокращение сроков обучения предусмотрено и в Российской Федерации – с учетом предшествующего обучения в системе профессионального образования.

В некоторых странах Содружества обеспечивается трудоустройство. Так, в **Республике Беларусь** обучающиеся за счет бюджетных средств обеспечиваются направлениями на трудоустройство. В **Республике Казахстан** обладатели образовательного гранта (за счет государства), поступившие по специальностям, определяющим социально-экономическое развитие села, в пределах квоты, предоставляемой гражданам из числа аульной (сельской) молодежи, направляются на работу в сельскую местность. Для поступивших в пределах квоты по педагогическим и медицинским специальностям обязательной является отработка в организациях образования и медицинских организациях, расположенных в селе, не менее трех лет после окончания вуза. С этой целью осуществляется их персональное распределение. В **Республике Узбекистан** на основе полученного образовательного гранта заключается трудовой контракт. В **Туркменистане** прием в число студентов и подготовка специалистов в учреждениях среднего профессионального образования проводятся при условии работы гражданина в течение не менее двух лет на рабочем месте или в должности, имеющей

отношение к избранной в образовательном учреждении специальности, и по рекомендации его работодателя.

В системе **высшего профессионального образования** повсеместна тенденция введения квалификационных уровней «бакалавр» и «магистр». В **Азербайджанской Республике** действуют только два эти уровня высшего образования. Вместе с тем в основном по-прежнему нормативно закреплён квалификационный уровень «дипломированного специалиста», что образует три квалификационных уровня образования. В **Туркменистане** высшее образование не разделяется по уровням. Высшее образование в **Республике Беларусь** также обеспечивается на двух ступенях образовательной подготовки: первой (от 4 до 5 лет) и второй (от 1 до 2 лет) с той лишь разницей, что завершение обучения на первой ступени обеспечивает присвоение квалификации специалиста с высшим образованием, на второй ступени – квалификации магистра. Эти два уровня фактически повторяют систему «бакалавриат – магистратура».

В отдельных государствах, например в **Республике Армения**, **Российской Федерации**, уровень «дипломированного специалиста» действует по ряду специальностей.

Несколько отличается система высшего профессионального образования **Республики Молдова**, равно как и в целом система уровней образования Республики. Высшее образование, за исключением медицинского и фармацевтического, осуществляется в два цикла с той оговоркой, что вторая из степеней представляет собой одновременно и постуниверситетскую специализацию:

I цикл – высшее образование на получение степени лиценциата;

II цикл – высшее образование на получение степени мастера.

Высшее образование соответствует определенному количеству взаимозачетных учебных кредитов (их название – ECTS («European Credits Transfer System»). Продолжительность обучения определяется, как правило, в кредитах (один год обучения в высшем учебном заведении соответствует 60 взаимозачетным учебным кредитам). Срок обучения для получения степени лиценциата составляет 3–4 года. Срок обучения для получения степени мастера составляет 1–2 года и соответствует 60–120 взаимозачетным учебным кредитам.

Высшее образование на получение степени мастерата осуществляется для исследовательского и профессионального видов деятельности. Высшее образование на получение степени мастерата в области научных исследований заключается в развитии научно-исследовательских способностей студентов и является обязательным промежуточным этапом для поступления в докторантуру. Высшее образование на получение степени мастерата в профессиональной области обеспечивает углубление специализации в определенной области и основывается на получении знаний прежде всего прикладного характера. Диплом мастерата также дает право на занятие педагогических должностей в высших учебных заведениях или в научно-исследовательских институтах, как и степень магистра.

Введение кредитно-модульной системы в высших учебных заведениях преследует цель обеспечить сопоставимость образовательных программ различных государств. Степень готовности к ее полноценному внедрению различна: где-то она используется в ряде «пилотных» вузов (Азербайджанская Республика, Республика Беларусь, Кыргызская Республика, Российская Федерация), в других – законодательно закреплена (Республики Армения, Казахстан, Молдова, Таджикистан и Украина).

Единства в понимании уровня **послевузовского образования** в государствах – участниках СНГ не наблюдается. В Азербайджанской Республике уровень послевузовского образования не выделяется и такая форма подготовки научно-педагогических кадров, как докторантура, находится в системе высшего образования. В остальных странах Содружества в одном случае послевузовскому образованию предшествует некий промежуточный уровень, представляющий собой специализацию (Республика Молдова), в другом такая специализация рассматривается как послевузовское образование, необходимое для осуществления профессиональной деятельности по полученной специальности (как, например, интернатура и ординатура в Российской Федерации, Республике Таджикистан; интернатура – в Республике Армения, ординатура – в Туркменистане; резидентура (углубленная подготовка по клиническим специальностям) – в Республике Казахстан). В первом случае институт постуниверситетской специализации существует в целях подготовки к занятию должности в высших

учебных заведениях или в научно-исследовательских институтах и поступления в докторантуру по полученной специальности.

Следующим самостоятельным видом послевузовского образования в ряде стран Содружества признается стажировка (Республика Казахстан, Российская Федерация, Украина). Ассистентура-стажирование открывается при высших учебных заведениях художественного профиля и является основной формой подготовки научно-педагогических, творческих и исполнительских кадров по специальностям художественных направлений (по которым написание научной работы невозможно) в Республике Казахстан, Российской Федерации и Украине. В **Азербайджанской Республике** по таким сферам, требующим особых способностей и отличающимся своими особенностями, как культура, музыка, искусство, спорт, архитектура, дизайн и т.д., осуществляется магистерская подготовка и только по отраслям, требующим теоретической подготовки и исследования. Перечень данных специальностей устанавливается соответствующим органом исполнительной власти. Однако следует отметить, что в Азербайджанской Республике следующей за магистерской ступенью образования является докторантура, окончание которой сопровождается присвоением ученой степени.

Магистратура в ряде случаев рассматривается как послевузовское образование наряду с докторантурой (Республика Казахстан).

Отсутствие аспирантуры в указанных случаях компенсирует градация докторских степеней (Азербайджанская Республика, Республики Казахстан, Таджикистан), где первой степенью, эквивалентной степени кандидата наук, присваиваемой в результате защиты диссертации в аспирантуре, является доктор философии по профилю науки.

Послевузовское образование как состоящее только из аспирантуры (адъюнктуры) и докторантуры присутствует в Республике Беларусь, Кыргызской Республике, Республике Узбекистан.

Специфична система послевузовского образования **Республики Молдова**, где, как уже упоминалось ранее, следом за высшим профессиональным образованием (уровень лиценциата) находится постуниверситетская специализация (уровень мастерата). Далее в иерархии системы послевузовского

образования находится докторантура. Однако представляет интерес, что высшей же формой постуниверситетского образования является постдокторантура, которая может быть организована в высших учебных заведениях или в научно-исследовательских институтах. В постдокторантуру принимаются лица, имеющие диплом доктора.

Лицам, занимающимся постдокторальной научной работой, могут предоставляться творческие отпуска сроком до двух лет с сохранением заработной платы. Постдокторантура завершается публичной защитой диссертации на ученом совете, утвержденном Высшей аттестационной комиссией, и присуждением второй, высшей в иерархии ученой степени, эквивалентной в большинстве стран Содружества ученой степени доктора наук.

4.3. Управление в системе образования

Управление в системе образования государств – участников СНГ в основе своей строится на принципах сочетания государственных и общественных начал, выраженных в разной степени, и коллегиальности. Присутствуют органы самоуправления. Их набор характеризуется единством: общее собрание, попечительские, научные, научно-методические, педагогические, школьные, родительские советы, советы обучающихся, опекунов и т.д.

Полномочия по управлению в части определения государственной политики в сфере образования, нормотворчества в этой сфере и им подобные сосредоточены в одном головном уполномоченном государственном органе исполнительной власти. Отдельные полномочия общего характера находятся в компетенции президента и (или) правительства (Республика Беларусь, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация. В Республиках Армения и Таджикистан, Туркменистан, Республике Узбекистан, Украине – только правительства). Остальные рассредоточены между органами государственной власти и местного самоуправления. Причем высшие учебные заведения, подведомственные отраслевым высшим органам исполнительной власти (в основном министерства), управляются данными органами в соответствии с законодательством об образовании.

К полномочиям органов местной власти относятся в основном вопросы организационно-материального характера в отношении преимущественно дошкольных образовательных организаций, а также организация учебно-методического обеспечения общеобразовательных учреждений, совершенствование профессионального уровня педагогических работников, повышение их квалификации; определение потребностей и формирование заказа на педагогические кадры, заключение договоров на их подготовку; контроль за соблюдением государственных требований к уровню дошкольного и общего среднего образования.

Достаточно широкой компетенцией в сфере образования наделены органы местного самоуправления в **Республике Узбекистан**, о чем, в частности, свидетельствует полномочие в пределах своей территории устанавливать размеры финансирования и льготы для образовательных учреждений.

Общественное участие выражено в виде контроля неправительственных общественных организаций за исполнением законодательства об образовании – Азербайджанская Республика; участие в комиссии по государственной аккредитации организаций образования, ведущих педагогических работников – Республика Казахстан, Российская Федерация, Украина. В **Республике Армения** Национальная академия наук оказывает содействие повышению научного уровня образовательной системы, повышению квалификации профессорско-преподавательского состава заведений, обеспечивающих высшее образование, созданию образовательных программ и пособий. В **Республике Беларусь** управленческими функциями в сфере образования наделена и Национальная академия наук Беларуси. В Российской Федерации укрепление связей между наукой и образованием, содействие образовательной деятельности, развитие интеграции академической и вузовской науки, участие научных учреждений Российской академии наук в подготовке и переподготовке специалистов с высшим образованием – это направления деятельности Академии наук.

Автономия образовательных учреждений всех уровней закрепляется путем наделения руководителя государственного образовательного учреждения полномочиями по непосредственному управлению учреждением. В отношении высших учебных заведений в основном преобладает механизм назначе-

ния руководителей соответствующим органом исполнительной власти или президентом, в отдельных случаях учредителем. Вместе с тем участие в назначении руководителей принимают и научный, и педагогический советы, которые наделяются для этого соответствующими полномочиями (Азербайджанская Республика).

В **Армении** все должности в образовательных организациях высшего профессионального образования являются выборными. Эти должности замещаются путем рассмотрения кандидатур соискателей органами управления высшим учебным заведением (советом вуза, ученым советом, советом факультета и др.). Выборы проходят закрытым (тайным) голосованием. Лица, замещающие руководящие должности, проходят аттестацию.

В основном автономией отличаются вузы, которые самостоятельно решают вопросы по формированию их структуры. В пределах своей компетенции учебное заведение осуществляет деятельность в области методического обеспечения, организации и осуществления учебного процесса, подбора и расстановки кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности.

Управление качеством достигается за счет обязательности государственных образовательных стандартов. Механизмы лицензирования, аккредитации повсеместны, аттестации – не всегда и в основном осуществляется на основе либо аттестации выпускников, либо это предполагает аттестацию педагогических кадров. Однако в Республике Казахстан, Туркменистане, осуществляется и аттестация выпускников, и аттестация самого учреждения.

В Азербайджанской Республике, Республике Казахстан, Российской Федерации лицензия государственным образовательным учреждениям выдается бессрочно. При этом лишение ее осуществляется в судебном порядке в Республике Казахстан и Российской Федерации.

В **Азербайджанской Республике** в зависимости от собственника образовательного учреждения зависит и срок действия лицензии. Если для государственных, как уже было сказано, бессрочно, то для муниципальных и частных образовательных учреждений, учрежденных физическими и юридическими лицами Азербайджанской Республики, специальное разрешение (лицензия) выдается сроком на пять лет. Образовательным

учреждениям, учрежденным иностранцами или лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами, специальное разрешение (лицензия) выдается сроком на три года. Лицензирование в Кыргызской Республике проводится не менее одного раза в пять лет. На Украине высшему учебному заведению, успешно прошедшему лицензионную экспертизу, выдается лицензия на образовательную деятельность, как правило, на срок завершения цикла подготовки специалистов по направлению, специальности, но не менее чем на три года. В отношении образовательных учреждений иных уровней действует система аттестации.

Аккредитация дошкольного учреждения в **Республике Узбекистан** осуществляется уполномоченным государственным органом на основе аттестации, в иных странах – участницах СНГ аккредитация образовательных учреждений дошкольного образования не осуществляется, что в целом связано с особенностями психофизиологического развития детей этого возраста и соответственно отсутствием механизма их аттестации. На **Украине** проводится не реже одного раза в десять лет аттестация дошкольных образовательных учреждений. Разница между аккредитацией и аттестацией состоит в том, что аккредитация – это процедура предоставления высшему учебному заведению права осуществлять образовательную деятельность в соответствии с требованиями образовательных стандартов, а также с государственными требованиями по кадровому, научно-методическому и материально-техническому обеспечению. Тогда как аттестация – это установление соответствия уровня качества полученного обучающимися образования требованиям стандартов соответствующего уровня образования по окончании обучения. Во многих странах Содружества, где процедура аттестации отсутствует, ее поглощает собственно аккредитация.

В отличие от иных государств – участников СНГ, в **Республике Молдова** процесс аккредитования частных учебных заведений включает выдачу лицензии, предоставляющей право на создание и временное функционирование и уже, собственно, аккредитование.

Аккредитация в странах Содружества, как правило, сопровождается экспертизой. В **Азербайджанской Республике** она проводится государственной аккредитационной службой и завершается выдачей соответствующего документа-сертифи-

ката качества. В Республике Казахстан – Национальным аккредитационным центром. В Республике Молдова сертификат выдается Министерством просвещения на основе представления отраслевого департамента, полученного от специализированной комиссии.

В **Кыргызской Республике** круг субъектов по аккредитации образовательных организаций расширен, и его составляют не только уполномоченные государственные органы, но и аккредитационные организации. При этом институт аккредитации подразделяется на аккредитацию, имеющую цель подтвердить статус образовательной организации и устанавливающую соответствие образовательной программы образовательным стандартам.

Аккредитация в **Республике Казахстан** подразделяется на отдельные виды: государственная, институциональная, специализированная аккредитация.

Система обеспечения качества образования на Украине многоярусна, и в нее входят стандарты различного уровня: государственный стандарт высшего образования, отраслевые стандарты высшего образования и стандарты высшего образования высших учебных заведений, соответствие которым является обязанностью образовательных организаций. Вышеупомянутые формы контроля разделены между уровнями образовательных организаций. В высших учебных заведениях – аккредитационная экспертиза, экспертная оценка их деятельности и инспектирования; в профессионально-технических и общеобразовательных учебных заведениях – аттестация, инспектирование, комплексные и тематические проверки.

Инновационная ориентированность образования выражается в институализации научно-производственно-образовательных комплексов, целью деятельности которых является проведение фундаментальных и поисковых исследований, прикладных исследований и опытно-конструкторских разработок и внедрение в производство результатов научных исследований, а также для подготовки высококвалифицированных специалистов; создании экспериментальных площадок для апробации инновационных образовательных программ (Республики Казахстан и Таджикистан, Украина). Возможность создания хозяйственных обществ с целью обеспечения полного инновационного цикла от разработки идеи до практического ее

внедрения в жизнь для вузов закреплена законодательством Российской Федерации.

Государственные образовательные организации действуют на основе типовых положений, утверждаемых высшим органом исполнительной власти. Вместе с тем в Республике Таджикистан и негосударственные образовательные учреждения действуют на основе Типового положения, разработанного именно для негосударственных образовательных учреждений. В остальных же странах Содружества разработанные типовые положения по каждому из видов образовательных учреждений носят рекомендательный характер для частных образовательных учреждений.

Помимо непосредственно правового регулирования, на формирование и существование сферы образования оказывают воздействие национальные программы.

Управление в системе образования **Республики Молдова** строится на основе национальных программ. Среди них Национальная стратегия «Образование для всех» на 2004–2015 гг. При разработке ее авторы опирались на Всемирную декларацию образования для всех (Жомтьен, 1990 г.) и Дакарские рамки действий (2000 г.), а также результаты Национальной конференции на тему «Образование для всех», которая проводилась в декабре 2001 г. в Кишиневе, где обсуждались базовые аспекты образования в Молдове, были установлены приоритетные сферы, а также создан Национальный форум образования. В Российской Федерации действует Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 гг. В Республике Таджикистан существенное влияние оказывает целый ряд национальных программ в этой области, среди которых можно выделить «Развитие сферы образования», «Подготовка научно-педагогических кадров», «Дети и подростки Таджикистана», «Строительство учебных заведений в Республике Таджикистан», Концепция финансирования сферы образования Республики Таджикистан в 2004–2015 гг. и др. Действует Национальная программа «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года».

Финансовая самостоятельность образовательных организаций достигается за счет сочетания принципов государственного и негосударственного финансирования их деятельности.

При этом в случае существования иных источников финансирования образования помимо государственных повсеместно установлена недопустимость снижения такого норматива бюджетного финансирования. На основе государственного заказа действуют образовательные организации Республик Армения и Казахстан, Российской Федерации. В Кыргызской Республике в основе механизма финансирования образовательных организаций высшего профессионального образования лежит грантовый механизм, то есть финансирование государственных вузов осуществляется в виде выделения государственных образовательных грантов на обучение студентов за счет средств республиканского бюджета.

Гарантией некоммерческого характера деятельности образовательных организаций служит обязательность целевого расходования денежных средств, то есть только на цели образовательной организации согласно уставу. Отграничением платной образовательной деятельности образовательных учреждений от коммерческой является направление расходования данных денежных средств. Если доход, получаемый от этой деятельности, полностью идет на возмещение затрат, связанных с процессом обучения и воспитания, их совершенствованием, в том числе с оплатой труда в данном образовательном учреждении, такая деятельность считается некоммерческой и не нарушает законодательства.

Как правило, устанавливается перечень платных образовательных услуг (Кыргызская Республика, Российская Федерация, Украина).

Образовательное законодательство стран Содружества исходит из понимания необходимости стимулирования образовательных организаций на изыскание дополнительных источников дохода. Поэтому образовательное учреждение вправе привлекать в порядке, установленном законодательством, дополнительные финансовые средства, в том числе средства за счет предоставления платных дополнительных услуг и иной деятельности, предусмотренной его уставом, а также за счет благотворительности и целевых взносов физических и юридических лиц, в том числе иностранных лиц.

В основном дополнительными источниками финансирования образовательных учреждений стран Содружества являются:

- доходы от реализации продукции, выполнения работ и услуг учебно-производственных учреждений;
- поступления от выполнения работ научного и научно-методического характера;
- подготовка, совершенствование квалификации и переподготовка кадров в государственных образовательных учреждениях на основе договора за плату;
- добровольные благотворительные взносы и другие средства, поступающие от государственных, негосударственных, общественных организаций и от отдельных лиц;
- дополнительное платное образование, осуществляемое вне учебного плана, которое не предусмотрено образовательными стандартами или предусмотрено, но в меньшем объеме.

Негосударственные образовательные учреждения также подлежат финансированию в пределах установленных для них нормативов (Республика Армения, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан).

4.4. Дополнительное образование

Дополнительное к основному образованию является неотъемлемой частью системы образования и осуществляется с учетом интересов обучающихся как в обычных образовательных учреждениях, где обучающиеся получают основное, будь то общее или профессиональное образование, так и в учреждениях именно дополнительного образования.

К учреждениям дополнительного образования относятся: дворцы творчества, станции, клубы, центры детско-юношеского творчества, детско-юношеские спортивные школы, ремесленные художественные, музыкальные школы и школы живописи; курсы швейные, рисования, вождения машин, оздоровительные учреждения; центры профессиональной ориентации, станции юных техников, натуралистов; студии, библиотеки (дополнительное образование в библиотеках предусмотрено в Республике Узбекистан, Украине) и другие учреждения. Их перечень в основном является открытым.

Отдельно следует сказать о малых академиях наук **Республики Таджикистан**, в которых также можно получить дополнительное к основному образованию. Отнесение их к тем учреждениям, где можно получить дополнительное образова-

ние обусловлено тем фактом, что перед такими учреждениями Республики Таджикистан ставятся, в том числе, и такие задачи, как обеспечение координации деятельности организаций и учреждений, министерств и комитетов, местных органов государственной власти, управления образования, физических и юридических лиц для развития учреждений дополнительного образования; направление деятельности средств массовой информации для пропаганды реализации основных целей и задач учреждений дополнительного образования. Поэтому роль малых академий наук не заканчивается только организацией предоставления дополнительных образовательных программ к основным, но они выполняют и производные от поставленных задач организационно-управленческие функции. Вообще сфера дополнительного образования в Республике Таджикистан действует как вертикальная система: республиканские, областные, городские и районные учреждения. При этом каждое из них в связи с этим выполняет определенную функцию. Так, республиканское учреждение дополнительного образования координирует и контролирует работу областных, городских, районных учреждений дополнительного образования. Подобная координирующая функция прослеживается и в системах дополнительного образования других стран Содружества, но уже в другом виде. Так, в **Республике Беларусь** учреждению дополнительного образования взрослых в целях дальнейшего совершенствования системы дополнительного образования взрослых, усиления его роли в решении научно-технических и иных задач в системе дополнительного образования взрослых, содействия развитию направлений научных исследований в конкретной отрасли, координации деятельности учебно-методических объединений в сфере дополнительного образования взрослых и разработки современных образовательных технологий и средств обучения может быть предоставлен статус ведущего учреждения дополнительного образования взрослых в отрасли. Подобная практика находит себя также в **Российской Федерации**.

Нередко в законодательстве стран Содружества имеет место деление дополнительного образования на дополнительное образование детей, подростков и юношества и дополнительное образование взрослых (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова).

Дополнительное образование взрослых подразумевает второе среднее или высшее профессиональное образование, повышение квалификации и переподготовку кадров, а также обучение, не сопровождающееся повышением уровня образования и связанное с совершенствованием возможностей и способностей личности, например, вождение автомобиля, курсы вышивания и т.п.

В ряде государств – участников СНГ (Туркменистан, Республика Узбекистан) присутствует несколько иной подход к пониманию дополнительного образования, где выделяется дополнительное образование детей (в законодательстве именуется как внешкольное образование) и повышение квалификации и переподготовка кадров. То есть приобретение умений и навыков, не связанных с повышением квалификации или переподготовкой кадров, осуществляется вне системы образования.

В законодательстве **Украины**, в отличие от иных стран Содружества, повышение квалификации и переподготовка кадров относятся к послевузовскому образованию. Таким образом, в системе послевузовского образования Украины находятся образовательные программы, связанные с совершенствованием образования и профессиональной подготовки лица путем углубления, расширения и обновления его профессиональных знаний, умений и навыков или получения другой профессии, специальности на основании полученного ранее образовательного уровня.

Такой подход определяет и особый статус данного вида образования в сравнении с аналогичными ему в иных странах Содружества. Так, лицо, успешно прошедшее государственную аттестацию по результатам переподготовки, получает соответствующий документ о высшем образовании. При этом следует отметить, что на Украине переподготовка понимается как второе высшее образование, поэтому выдаваемым документом является диплом о высшем образовании. Лицо, успешно прошедшее стажировку или специализацию либо расширившее профиль (повысившее квалификацию), получает соответствующий документ о последипломном образовании. Последипломное образование осуществляется высшими учебными заведениями последипломного образования или структурными подразделениями аккредитованных на данный вид деятельности высших учебных заведений.

В **Республике Армения** также присутствует деление дополнительного образования, но уже на внешкольное воспитание и

собственно дополнительное образование. Внешкольное воспитание осуществляется через детско-юношеские творческие и эстетические центры, музыкальные, художественные школы и школы искусства, клубы, станции юных патриотов, техникумов, натуралистов и туристов, спортшколы, оздоровительные лагеря и иные организации. Дополнительное образование осуществляется в рамках каждого уровня профессионального образования, основной задачей которого является непрерывное повышение профессиональной квалификации личности.

Помимо деления образовательных учреждений в зависимости от направления обучения (творчество, спорт и т.п.) учреждения дополнительного образования ранжируются и в зависимости от их целевого назначения, вытекающего из категорий обучающихся – нуждающиеся в уходе, лечении, социальной реабилитации (Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина). То есть помимо осуществляемых образовательных учреждениями функций – образовательной и воспитательной, учреждения дополнительного образования могут выполнять и иную социальную функцию. Вместе с тем в законодательстве этих стран не выделяется нескольких типов таких организаций, более тонко, таким образом, учитывающих разницу в необходимости оказания иных услуг наряду с обучением и воспитанием: в Республиках Таджикистан и Узбекистан, Украине действуют в качестве учреждений дополнительного образования только оздоровительные организации.

В основном же такие учреждения, обеспечивающие социальную реабилитацию обучающегося (при условии их выделения в системе образования), относятся к так называемым специализированным учреждениям (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан). Азербайджанская Республика и Кыргызская Республика не включают в систему образования такого рода учреждения, чей характер деятельности можно охарактеризовать как социально-реабилитационный.

В **Российской Федерации** программы дополнительного образования в сфере искусства подразделяются на профессиональные и предпрофессиональные. Последний вид программы обеспечивает подготовку к поступлению в образовательные учреждения, реализующие профессиональные образовательные програм-

мы в области искусств. Освоение указанных образовательных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся. Обучение в учреждениях дополнительного образования в области искусства и спорта является обязательным для поступления в образовательные организации среднего и высшего профессионального образования в этих областях, отсюда и вытекает необходимость наличия документа этого вида и уровня образования.

При этом законодательство Российской Федерации не запрещает выдавать документ об образовании, подтверждающий освоение любой другой дополнительной образовательной программы. В **Азербайджанской Республике** лицам, получившим образование по каким-либо направлениям дополнительного образования, выдается соответствующий документ. В **Республике Армения** в случае, если дополнительное образование завершается итоговой аттестацией, выдается документ об образовании. В **Республике Беларусь** итоговую аттестацию проходят учащиеся только при освоении содержания образовательной программы дополнительного образования с повышенным уровнем изучения. В отношении дополнительного образования взрослых итоговая аттестация с выдачей документа об образовании обязательна также в **Республике Молдова**. В **Республике Казахстан** требований к документу о дополнительном образовании не предусматривается. Однако оговаривается, что образовательное учреждение может выдать документ собственного образца. В **Республике Таджикистан** предусмотрен особый вид документа об образовании для лиц, освоивших программу дополнительного образования – сертификат. В иных государствах – участниках СНГ также выдаются документы об образовании, но не всегда дополнительном: на **Украине** второе высшее образование относится к дополнительному, но итогом его успешного получения является документ о высшем образовании.

Специфика дополнительного образования нередко требует соответствия обучающегося необходимым условиям. Так, при приеме в спортивные, спортивно-технические, туристские, хореографические объединения необходимо медицинское заключение о состоянии здоровья ребенка (Республика Беларусь, Российская Федерация).

Учреждения дополнительного образования являются как частными, так и государственными и действуют на основе типового положения (характерно почти для всех стран Содружества).

Как правило, закрепляется, что учреждения дополнительного образования сотрудничают с иными образовательными учреждениями, общественными организациями, творческими коллективами.

Устанавливаются определенные требования к качеству образования учреждений дополнительного образования. В некоторых государствах они выражены в виде обязательных стандартов, аттестации и аккредитации (Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина), в других – в виде обязательных стандартов и аккредитации. Деятельность соответствующих учреждений подлежит лицензированию.

Таким образом, дополнительное образование как вид образования закреплен в образовательных системах всех государств – участников СНГ. Правовое регулирование получения данного вида образования не характеризуется детальностью. Вместе с тем имеют место примеры выделения дополнительного образования как самостоятельного предмета регулирования в Законе Украины от 22 июня 2000 г. № 1841-III «О внешкольном образовании», в виде отдельной главы в Кодексе Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-з. Преимущественно регламентация реализации дополнительных образовательных программ осуществлена в типовых положениях об организациях дополнительного образования. В законах предписания, касающиеся дополнительного образования, в основном скупы. Однако есть страны Содружества, в которых в законе находят отражение задачи дополнительного образования, нормативы численности обучающихся, вопросы их аттестации, документы, выдаваемые по итогам завершения программы (Азербайджанская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация).

4.5. Правовой статус субъектов образовательной деятельности

Организации

В государствах – участниках СНГ признаются функционирующими в системе образования как государственные и муниципальные образовательные учреждения, так и частные. Указанное выражается, например, в выдаче кредитов, выделе-

нии грантов и применении льгот как к государственным образовательным учреждениям, так и к частным.

Общим в статусе образовательных учреждений независимо от формы собственности для всех стран Содружества является получение ими лицензии на осуществление образовательной деятельности. А вот распространение в отношении них иных, свойственных для государственной системы образования механизмов, является редкостью. В **Республике Казахстан** негосударственные образовательные организации подлежат наравне с государственными аттестации, что обусловлено, видимо, их участием в подготовке обучающихся на основе государственного образовательного заказа. В **Республиках Таджикистан и Узбекистан** негосударственные образовательные учреждения действуют на основе типового положения. В Российской Федерации негосударственные образовательные организации характеризуются определенной автономностью и с приобретением статуса аккредитованных образовательных организаций становятся подконтрольными органам государства в сфере образования в части соблюдения образовательных стандартов. Режим поддержки негосударственных образовательных учреждений выражается в признании равенства статусов обучающихся государственных и негосударственных учебных заведений. В отношении дошкольного образования – в предоставлении компенсации части родительской платы за посещение их детьми частных дошкольных образовательных организаций. В некоторых субъектах Российской Федерации органами власти заключаются договоры с частными образовательными учреждениями и оплачиваются образовательные услуги, предоставляемые населению. Главным образом это касается сферы дошкольного образования.

Некоммерческий характер деятельности образовательных учреждений определяется формулой «государственные и частные образовательные учреждения не имеют непосредственной целью получение прибыли». Вместе с тем в целях стимулирования их финансовой самостоятельности в рамках образовательных систем стран Содружества образовательные учреждения вправе осуществлять приносящую доходы деятельность. При этом средства, полученные учреждениями образования от приносящей доходы деятельности, поступают в их самостоятельное распоряжение и расходуются в соответствии с законо-

дательством и их уставами. Обязательным условием является использование этих средств на нужды образования, что создает правовые гарантии некоммерческого характера деятельности образовательных организаций. Повсеместно введены ограничения по изъятию и использованию не по назначению имущества, принадлежащего государственным образовательным организациям.

Во многих странах Содружества, за отдельными исключениями, о которых скажем ниже, автономность, т.е. независимость образовательных учреждений, прописана в законодательстве и является принципом их функционирования. Этот принцип выражается в самостоятельности образовательного учреждения в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом учебного заведения.

В Азербайджанской Республике статус автономии понимается так же, но может быть присвоен государственному высшему образовательному учреждению. Обладающее правом автономии образовательное учреждение таким образом, в соответствии с законодательством и своим уставом, независимо в осуществлении своей учебной, научно-исследовательской, кадровой, финансово-хозяйственной и другой деятельности. **В Республике Молдова** статус автономии присваивается после государственной аккредитации вузов, при этом средние профессиональные образовательные учреждения ею обладают.

В ряде государств – участников СНГ на образовательное учреждение наложена обязанность по трудоустройству. Так, в **Республике Беларусь** это обязанность по распределению, перераспределению, направлению на работу, последующему направлению на работу выпускников и контролю за их трудоустройством; патронату лиц с особенностями психофизического развития в течение двух лет после получения образования в этом учреждении образования. **В Республике Таджикистан** граждане, закончившие государственные образовательные учреждения, обязаны не менее трех лет работать по специальности по направлению соответствующих органов и договору сторон.

В образовательном законодательстве стран Содружества созданы предпосылки для развития договорных начал в сфере образования между образовательными учреждениями и работодателями – договоры о прохождении производствен-

ной практики, образовательным учреждением и спортивными, творческими учреждениями – договоры о сотрудничестве для организации образовательной и воспитательной деятельности, между образовательными учреждениями, что особенно распространено между учреждениями общего и профессионального образования, – в целях взаимодействия, обеспечения преемственности образовательных программ.

Образовательные учреждения наделены правом иметь в своем составе структурные подразделения. При этом спектр таких подразделений весьма широк: от библиотеки, общежития, института и факультета до пункта коррекционно-педагогической помощи, учебно-консультационного пункта, детского социального приюта, центра профессиональной и социальной реабилитации для лиц с особенностями психофизического развития.

Законодательно предусмотрена возможность вхождения средних профессиональных учебных заведений в качестве учебного структурного подразделения в состав вузов, а иногда и общеобразовательных организаций (Азербайджанская Республика, Республики Казахстан и Узбекистан).

Разрешается создание филиалов. В отдельных странах Содружества филиалы образовательных учреждений наделяются статусом юридического лица, в других – нет, что соответственно определяет и объем их прав и обязанностей. В ряде государств – участников СНГ возможно создание представительств образовательных учреждений, однако в отношении них действует ограничение на право ведения ими образовательной деятельности (Российская Федерация). В Республике Казахстан действует ограничение деятельности филиалов рамками социально-гуманитарных и естественно-научных дисциплин.

На статус образовательных учреждений стран Содружества нередко влияет их инновационная ориентированность, что может выражаться в создании экспериментальных площадок на базе образовательных учреждений, что характерно для общего среднего образования (Российская Федерация, Украина). При этом существующая на Украине поливариативность видов соответствующих образовательных учреждений позволяет предлагать абсолютно разные направления модернизации образовательных программ и педагогических технологий.

Вопрос о создании образовательным учреждением иных юридических лиц решен положительно в законодательстве Украины. Им предоставлено право создания других юридических лиц в целом. В Российской Федерации же возможно создание только хозяйственных обществ с целью внедрения инновационных разработок.

Институализированы учебно-научно-производственные комплексы (Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация), учебно-научно-производственные объединения и ассоциации (Туркменистан, Республика Узбекистан). Образовательные программы в этом случае стыкуются в своей практической составляющей с общефундаментальными и профессиональными дисциплинами.

Во всех странах Содружества обязательны формы контроля, которые определяют статус образовательной организации. В отдельных случаях это аттестация, в остальных – аккредитация¹. Образовательные организации действуют на основе типовых положений. Для негосударственных образовательных учреждений типовые положения об образовательных учреждениях выполняют функции примерных. Вместе с тем напомним, что в Республиках Таджикистан и Узбекистан разработано типовое положение для негосударственных образовательных учреждений.

Имеет место пример наделения особым статусом отдельных образовательных учреждений – Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет, который определяется специальным федеральным законом Российской Федерации.

В отдельных государствах – участниках СНГ государственным высшим учебным заведениям придан статус национальных университетов (Республика Казахстан, Российская Федерация). Созданы региональные вузы, которые нацелены не только на подготовку кадров, но также их деятельность сконцентрирована на решении социально-экономических проблем этих регионов, усилении их интеллектуального потенциала (Республика Казахстан). Действуют образовательные округа в Российской Федерации, Украине.

Вид образовательной организации устанавливается при лицензировании образовательной деятельности. В отношении

учреждений высшего и послевузовского профессионального образования зависит в том числе от числа реализуемых образовательных программ высшего и послевузовского профессионального образования и направленности осуществляемых научно-исследовательских работ либо определяется учредителем и подтверждается в процессе аккредитации.

Педагогические работники

Особый социальный статус педагогических работников подчеркивается социально ориентированными мерами, на осуществление которых в отношении него он имеет право. Педагогические кадры имеют право на приоритетное обеспечение жилой площадью, предоставление удлиненного отпуска, бесплатное медицинское обслуживание, скидки в оплате коммунальных услуг в сельской местности (в Кыргызской Республике (не только в сельской местности), Республике Молдова, Российской Федерации (за исключением приоритетного обеспечения жильем)), на отпуск на контрактной основе продолжительностью до трех месяцев с сохранением заработной платы для разработки учебников, методических работ, монографий по заказу Министерства просвещения (Республика Молдова), выплату пособия на приобретение книгоиздательской продукции (Российская Федерация), предоставление служебного жилого помещения, земельного участка, льготное кредитование (Украина), пенсию по выслуге лет (25 лет) (Российская Федерация, Республика Таджикистан), предоставление беспроцентных ссуд на индивидуальное жилищное строительство, санаторно-курортное лечение, отдых в пансионатах и туристических базах на льготных условиях (Кыргызская Республика) на льготное обеспечение учебно-методической и научной литературой (Туркменистан). В **Республике Таджикистан** педагогические работники, имеющие хронические заболевания, не реже чем через каждые 10 лет непрерывной педагогической работы имеют право на долгосрочный оплачиваемый отпуск сроком до одного года. Перечень болезней, порядок и условия предоставления долгосрочного оплачиваемого отпуска определяется Правительством Республики Таджикистан.

В **Республике Казахстан** педагогическим работникам государственных учреждений образования (ст. 50 Закона «Об образовании») придан статус гражданских служащих, а также они наделены рядом специальных прав (например, правом на от-

¹ Подробно рассмотрено в параграфе «Управление в системе образования».

срочку от призыва на воинскую службу, правом на творческий отпуск для занятия научной деятельностью с сохранением педагогического стажа и др.).

Педагогические работники **Республики Молдова** обеспечиваются поощрением за повышение своей квалификации – за высшую педагогическую категорию устанавливается надбавка к заработной плате в размере 50% должностного оклада, за первую категорию – 40%, за вторую категорию – 30%. В иных государствах – участниках СНГ повышение квалификации это есть право и обязанность педагогического работника, которая не связывается напрямую с уровнем оплаты труда, но все-таки оказывает свое влияние, например, в виде права претендовать на определенную должность.

Повышение квалификации, как правило, осуществляется не реже чем раз в пять лет, а в Республике Молдова – путем стажировок, реализации программ специализации, проведения научных исследований и выполнения других программ в республике или за рубежом.

Прямое указание на равенство статусов педагогических работников государственных и негосударственных образовательных организаций содержится в законодательстве Республики Таджикистан.

Законодательство **Республики Беларусь** предоставляет право осуществлять педагогическую деятельность как на основании трудового, так и гражданско-правового договора, индивидуальным предпринимателям, которым в соответствии с законодательством предоставлено право осуществлять образовательную деятельность. В целом же в странах Содружества педагогическая деятельность осуществляется на основе трудового договора и регламентируется нормами трудового законодательства.

Действует система поддержки молодых специалистов. Право на дополнительные льготы и стимулирующие меры имеют молодые специалисты Азербайджанской Республики, закончившие высшие и средние профессиональные образовательные учреждения по специальностям педагогического профиля и начавшие работать в общеобразовательных учреждениях.

Выпускники высших и средних учебных заведений **Республики Молдова**, прибывшие по распределению на работу в учебные заведения сельской местности, первые три года работы пользуются правом на бесплатное жилье, предоставляемое

органом местного публичного управления на период работы в соответствующем населенном пункте. В случае невозможности предоставления молодому специалисту соответствующего жилья ему возмещаются затраты по найму жилья; единовременное пособие, выплачиваемое в первый месяц, по истечении первого года и трех лет работы в объеме 30 тысяч леев для молодых специалистов – выпускников учебных заведений высшего университетского образования и 24 тысяч леев для молодых специалистов – выпускников средних специальных учебных заведений; ежемесячную компенсацию стоимости 30 кВт электрической энергии и бесплатное предоставление ежегодно одного кубического метра дров и одной тонны угля, а в случае отопления газом – компенсацию стоимости одного кубического метра дров и одной тонны угля. Молодым учителям **Республики Таджикистан** обеспечиваются необходимые жилищные условия. В Российской Федерации педагогические работники, проживающие и работающие в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения.

Повсеместно особый социальный статус педагогических работников также обеспечивается требованиями соблюдения морально-нравственных принципов в педагогической деятельности, избрании адекватных современному уровню развития науки и техники, а также требованиям психологии методов воспитания и обучения. Установлен запрет на занятие педагогической деятельностью для ряда категорий граждан (например, судимых за отдельные категории преступлений, тем, которым занятие педагогической деятельностью запрещено приговором суда, по медицинским показаниям, признанных недееспособными или ограниченно дееспособными). Аттестация педагогических кадров обеспечивает качество образования. Характерно конкурсное замещение должностей (Азербайджанская Республика, Республики Армения, Беларусь, Казахстан и Молдова, Российская Федерация, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина).

4.6. Законодательное обеспечение мобильности студентов и преподавателей

Обеспечению академической мобильности способствует введение системы учебных кредитов, которая в большинстве

стран в качестве пилотной применяется отдельными учебными заведениями.

Академическая мобильность в некоторых странах Содружества обеспечивается государственным содействием в получении образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, посредством предоставления им специальных государственных стипендий для обучения за рубежом. Критерии и порядок предоставления таких стипендий устанавливаются в основном либо высшим органом исполнительной власти, либо высшим органом управления в сфере образования. Так, в Республике Казахстан обеспечивается стипендией «Болашак», присуждаемой от имени Президента Республики, которой удостоиваются особо способные молодые люди, отобранные по итогам конкурса Республиканской комиссией по подготовке кадров за рубежом для обучения в лучших вузах мира по бакалаврским, магистерским и докторским программам. Бюджет Республики предусматривает расходы на привлечение в вузы Республики Казахстан зарубежных консультантов для подготовки специалистов с высшим и послевузовским образованием. Для поощрения и поддержки профессионального роста 200 лучшим преподавателям высших учебных заведений республики на конкурсной основе присуждаются государственные стипендии, имеющие статус гранта, который дает в свою очередь возможность дальнейшего повышения научно-педагогической квалификации, проведения научных исследований, включая стажировку в ведущих зарубежных вузах и научных учреждениях.

В некоторых странах Содружества действуют органы государственной власти по поддержке талантливой молодежи путем направления их для обучения за рубеж. Этот механизм в какой-то мере схож с вышеприведенным механизмом поддержки талантливой молодежи в виде стипендий. Однако в рассматриваемом случае, в отличие от стипендий, государством оплачивается обучение и некоторые сопутствующие этому процессу расходы обучающегося. Отбор осуществляется на конкурсной основе. Такой механизм действует в Республике Беларусь, Республике Таджикистан, Республике Узбекистан.

В Азербайджанской Республике действует специальная государственная программа по обучению граждан за рубежом – «Государственная программа по обучению молодежи

Азербайджана в зарубежных странах в 2007–2015 годах». В иных странах Содружества образование за рубежом рассматривается как одна из составляющих, как правило, программ по поддержке молодежи.

Как способ обеспечения мобильности студентов и преподавателей выступает установление государством квот на получение образования как гражданами своей страны, так и иностранными гражданами и лицами без гражданства (Азербайджанская Республика, Кыргызская Республика, Российская Федерация).

Заключаемые государствами международные соглашения обеспечивают академическую мобильность: например, соглашения Азербайджанской Республики с Министерством образования Республики Беларусь (16 октября 2006 г.), Министерством образования Туркменистана (28 ноября 2008 г.), Российской Федерацией и Туркменистаном (4 июля 2008 г.)¹.

Во всех странах Содружества получение образования иностранными гражданами в национальных образовательных учреждениях и гражданами в иностранных образовательных учреждениях возможно по прямым договорам, заключаемым юридическими лицами, а также физическими лицами с образовательными учреждениями, органами, осуществляющими управление в сфере образования.

Учреждение совместных с зарубежными государствами учебных заведений имеет целью, в том числе обеспечение международных обменов студентов и преподавателей. Обмен осуществляется, как правило, на паритетной основе и носит временный характер. Обучающиеся, педагогические работники должны вернуться в государство постоянного проживания после завершения обучения, повышения квалификации, совершенствования педагогической деятельности. Продолжительность и иные условия обмена устанавливаются договором.

Внедрение дистанционных образовательных технологий позволяет также обеспечивать академическую мобильность. Такой способ получения образования законодательно закреплен в Азербайджанской Республике, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Российской Федерации, Республике Таджикистан, Республике Узбекистан.

¹ Полный список соглашений приведен в параграфе «Международно-правовое регулирование образования в рамках СНГ».

4.7. Итоговая аттестация школьников. ЕГЭ и иностранные студенты

В Азербайджанской Республике, Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Молдова, Республике Таджикистан, Туркменистане, Республике Узбекистан итоговая аттестация школьников осуществляется в форме *выпускных экзаменов*. В Российской Федерации такая форма итоговой аттестации действует в качестве «вспомогательной» в отношении особых категорий обучающихся: лиц с девиантным (общественно опасным) поведением, отбывающих наказание в местах лишения свободы, с ограниченными возможностями здоровья. В Кыргызской Республике также действует две формы итоговой аттестации обучающихся в школе. Лицам, прошедшим итоговую аттестацию в форме выпускного экзамена, учебное заведение вручает соответствующий документ (свидетельство, аттестат). Лицам, не завершившим образование данного уровня, выдается соответствующая справка.

Для приема иностранных студентов требуется подтверждение получения ими эквивалентного требуемому уровня образования.

Следует отметить, что в ряде стран распространена практика *подготовительных курсов* в отношении иностранных граждан.

В **Азербайджанской Республике** иностранные граждане и лица без гражданства принимаются в образовательные учреждения после получения соответствующего документа об окончании подготовительных курсов. В конце подготовительного срока слушатели сдают выпускные экзамены. Слушателям, успешно выдержавшим выпускные экзамены, выдается государственный документ единой формы.

Иностранные граждане в **Республике Молдова** зачисляются в высшее учебное заведение после окончания курсов доуниверситетской подготовки – подготовительных курсов, где формируются навыки владения языком обучения, и получают специальные знания в соответствии с профилем предстоящей академической подготовки. Число профильных предметов – не менее четырех. Учебные планы для курсов доуниверситетской подготовки утверждаются Министерством просвещения. После окончания курсов доуниверситетской подготовки слушатели

сдают экзамены и им выдается сертификат об окончании согласно образцу, утвержденному Министерством просвещения. Срок обучения на курсах доуниверситетской подготовки до 8 месяцев. Кандидаты, владеющие языком обучения, сдают вступительный экзамен по языку без окончания курсов доуниверситетской подготовки. Курсы доуниверситетской подготовки проводятся в учебных заведениях, утвержденных приказом Министра просвещения.

Учебные заведения Республики Молдова организуют процесс обучения иностранных граждан в соответствии с учебными программами, согласованными с Министерством просвещения.

В **Республике Узбекистан** также используется система языковой подготовки к поступлению в учебное заведение. Иностранные граждане, желающие поступить на учебу в высшие и средние специальные, профессиональные образовательные учреждения, а также аспирантуру, адъюнктуру, докторантуру, не владеющие узбекским или русским языком, обучаются в соответствующих учреждениях, определяемых Министерством высшего и среднего специального образования Республики Узбекистан. Иностранным гражданам, изучившим узбекский или русский язык за пределами Республики Узбекистан, выдаются направления для поступления на учебу после оценки языковых знаний в порядке, определяемом Министерством высшего и среднего специального образования Республики Узбекистан. По окончании языковой подготовки проводятся экзамены. Иностранным гражданам, успешно сдавшим экзамены, выдается удостоверение (сертификат) установленного образца и направление на учебу. Иностранные граждане, не показавшие во время обучения необходимых общеобразовательных знаний и способностей к изучению языка, отчисляются без выдачи направления на учебу.

Теперь обратимся к опыту тех государств, где применяется система *единого государственного экзамена*.

Прием в учреждения профессионального образования **Республики Беларусь** осуществляется на основе результатов централизованного тестирования – форма вступительных испытаний, организованная на основе педагогических тестов, стандартизированных процедур проведения тестового контроля, обработки, анализа и представления результатов, ис-

пользуемая для проведения конкурса при поступлении в учреждения высшего, среднего специального и профессионально-технического образования. К участию в централизованном тестировании допускаются лица, имеющие общее среднее образование, профессионально-техническое образование с общим средним образованием либо среднее специальное образование. Иностранцы граждане и граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие за границей, имеют право направлять заявление по почте, заполнив его по своему выбору на одном из государственных языков Республики Беларусь. Документ о внесении платы за прием и оформление документов для участия абитуриента в централизованном тестировании и документ, удостоверяющий личность, предъявляются при получении пропуска.

В Кыргызской Республике прием в вузы проводится как по результатам общереспубликанского тестирования, так и без таковых – на основе документа государственного образца о среднем общем или среднем профессиональном образовании. Предоставление результатов общереспубликанского тестирования необходимо в том случае, если абитуриент участвует в конкурсе на получение государственного образовательного гранта и поступает на дневные отделения платной формы обучения в государственный вуз. Иностранцы граждане должны предъявить в приемную комиссию документ об образовании, эквивалентный государственному документу о среднем общем образовании или среднем профессиональном образовании Кыргызской Республики. Общереспубликанское тестирование абитуриентов, претендующих на государственные образовательные гранты и на внебюджетную форму обучения, проводится независимой службой тестирования в соответствии с «Положением об общереспубликанском тестировании», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении положений, регулирующих проведение общереспубликанского тестирования абитуриентов и конкурсного распределения государственных образовательных грантов» от 2 июня 2006 г. № 404¹. Отдельным образом проводятся вступительные испытания для иностранных граждан.

В Республике Казахстан итоговая аттестация обучающихся в организациях общего среднего образования и желающих в год завершения обучения поступить в учреждения образования, дающие среднее или высшее профессиональное образование, осуществляется в форме единого национального тестирования. Единое национальное тестирование (ЕНТ) является независимой от организации образования формой итоговой аттестации выпускников средних общеобразовательных учебных заведений, совмещенной со вступительными экзаменами в колледжи и вузы в форме комплексного тестирования по стандартизированной технологии, разработанной Национальным центром государственных стандартов образования и тестирования Министерства образования и науки Республики Казахстан (далее – НЦГСОТ). Единое национальное тестирование (ЕНТ) проводится для выпускников общеобразовательных школ текущего года. НЦГСОТ проводит единое национальное тестирование и комплексное тестирование абитуриентов с выдачей государственного сертификата. Республиканская конкурсная комиссия присуждает государственные образовательные гранты по специальностям. Прием в вузы в соответствии с этой системой осуществляется всеми вузами вне зависимости от формы собственности и ведомственной подчиненности. Комплексное тестирование абитуриентов (КТА) организуется для выпускников: общеобразовательных школ прошлых лет; начальных и средних профессиональных учебных заведений; общеобразовательных школ по линии международного обмена школьников за рубежом; общеобразовательных школ с узбекским, уйгурским языками обучения; республиканских музыкальных школ-интернатов; зарубежных учебных заведений. Ежегодно Правилами приема в высшие учебные заведения устанавливается минимальный проходной балл. Гражданам, получившим государственные образовательные гранты, министерством выдаются свидетельства установленного образца. Списки обладателей гранта публикуются в республиканских средствах массовой информации.

В Российской Федерации государственная (итоговая) аттестация обучающихся, освоивших образовательные программы среднего общего образования, проводится в форме единого государственного экзамена. Иные формы проведения государственной (итоговой) аттестации могут быть установлены фе-

¹ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

деральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, для обучающихся, освоивших образовательные программы среднего общего образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа для детей и подростков с девиантным (общественно опасным) поведением, а также в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, или для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, освоивших образовательные программы среднего общего образования. Результаты единого государственного экзамена признаются образовательными учреждениями, в которых реализуются образовательные программы среднего общего образования, как результаты государственной (итоговой) аттестации, а образовательными учреждениями среднего профессионального образования и образовательными учреждениями высшего профессионального образования как результаты вступительных испытаний по соответствующим общеобразовательным предметам. Лицам, освоившим образовательные программы среднего общего образования в предыдущие годы, в том числе лицам, у которых срок действия свидетельства о результатах единого государственного экзамена не истек, предоставляется право сдавать единый государственный экзамен в последующие годы в период проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся. Особенности проведения вступительных испытаний для иностранных граждан и лиц без гражданства устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Иностранным гражданам требуется предоставление эквивалентного документа уровню среднего общего или среднего профессионального образования для поступления в вуз. Прием осуществляется по конкурсу на основе вступительных испытаний.

На **Украине** аттестация в старшей школе проводится по трем предметам: украинскому языку (перевод, обязательно); истории Украины или математике (обязательно для учащихся (воспитанников), которые обучались в классах соответствующего профиля) или профильному предмету (для обучающихся (воспитанников), которые учились в классах (группах) с профильным обучением); предмета из вариантной составляющей

учебного плана на выбор учеников (воспитанников) (в учебных заведениях с обучением языкам национальных меньшинств предметом по выбору может быть язык обучения) – в форме, определенной Министерством образования и науки (устный опрос, письменная работа, защита творческих работ и др.). Указанные предметы сдаются на основе решения «задач», сборник которых утверждается Министерством образования и науки. Результаты аттестации оцениваются по 12-балльной шкале в соответствии с критериями оценивания учебных достижений учеников в системе среднего общего образования. Учащиеся (воспитанники) старших классов общеобразовательных школ (классов, групп) с обучением на языках национальных меньшинств, которые прибыли из-за границы и начали изучать украинский язык только в текущем учебном году, вместо аттестации по этому предмету могут по заявлению родителей или лиц, их заменяющих, и решением педагогического совета проходить аттестацию по языку обучения. Ежегодно Министерством образования и науки Республики утверждаются правила приема в вузы. Действует Украинский центр оценивания качества образования, который выдает сертификат по результатам сдачи испытаний по учебным предметам, на основе которых проводится конкурс для поступления в вуз. Иностранцы граждане и лица без гражданства, находящиеся на Украине на законных основаниях, имеют право на получение высшего образования, кроме права на получение высшего образования за счет средств государственного бюджета Украины, местных бюджетов, если другое не установлено международными договорами, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины.

Таким образом, используются несколько следующих моделей:

1) итоговая аттестация осуществляется в виде выпускных экзаменов. Для поступления в среднее и высшее профессиональное учебное заведение требуется предоставление документа, эквивалентного необходимому уровню образования. Поступление сопровождается вступительными испытаниями;

2) к первой модели добавляется необходимость предварительной подготовки на подготовительных курсах (языковых). В основном в учебных заведениях, определенных правилами приема в учебное заведение;

3) единый государственный экзамен, который является и формой итоговой аттестации и вступительными испытаниями. Он является обязательным;

4) единый государственный экзамен не является обязательным и необходим только в случае получения образовательного гранта, т.е. для обучения на бюджетной основе (за счет государства).

Участие иностранных граждан имеет различные вариации.

4.8. Признание дипломов

Вопросы признания дипломов решаются на основе международных соглашений государств СНГ и установленных внутринациональных правил. При отсутствии международных договоров (соглашений) признание или подтверждение (нострификация) документов об образовании, полученных гражданами в зарубежных учреждениях образования, и выдача им соответствующих удостоверений осуществляются в порядке, установленном уполномоченным органом в области образования.

Государства – участники СНГ в основном имеют соглашения, специально посвященные признанию дипломов¹.

Признание специальностей иностранных государств и выдача свидетельств о признании осуществляются в основном высшим органом управления в сфере образования (Министерством образования государства – участника СНГ, в Российской Федерации – органом государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования; комиссией государственного республиканского органа управления образованием (Республика Таджикистан); созданным республиканским органом управления образованием органом, например Высшей аттестационной комиссией, – в Республике Узбекистан, Украине, Республиканским институтом высшей школы – в Республике Беларусь.

Вместе с тем государства – участники СНГ являются и участницами Лиссабонской конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском

регионе (ETS № 165)¹, на основе которого процедуры признания и нострификации документов об образовании осуществляет Национальный аккредитационный центр, отсюда во многих странах Содружества ведется работа по созданию таких центров. Однако полномочия по признанию дипломов, согласно подписанной государствами – участниками СНГ конвенции, могут быть разделены между органами исполнительной власти в зависимости от уровня образования либо переданы территориальным органам для исполнения. Так, в Российской Федерации это органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия Российской Федерации по подтверждению документов об образовании, об ученых степенях и ученых званиях (полномочия переданы им от федеральной (центральной) власти), а в Туркменистане – уполномоченный орган государственного управления образованием.

Иной механизм используется в **Республике Молдова**. Признание и приравнивание дипломов и аттестатов, полученных гражданами Республики Молдова (в том числе обучавшимися в аспирантуре или докторантуре) в странах, с которыми Республика Молдова:

заключила двусторонние соглашения о признании и приравнивании документов о высшей научной и научно-педагогической квалификации, осуществляются отраслевыми или специально созданными комиссиями;

не заключила двусторонние соглашения о признании и приравнивании документов о высшей научной и научно-педагогической квалификации, а также документов, полученных без разрешения национальной службы аккредитации и аттестации на защиту диссертации в данной стране, осуществляются путем переаттестации. Переаттестация проводится отраслевой экспертной комиссией национальной службы или специально созданной экспертной комиссией (в случае, когда диссертации были защищены по специальностям, для которых не существует постоянных экспертных комиссий). Переаттестация осуществляется в присутствии соискателя, который отчитывается перед экспертной комиссией о научных и научно-педагогических результатах, на основе которых ему была присвоена ученая степень или ученое/научно-педагогическое звание.

¹ Полный перечень соглашений приведен в параграфе «Международно-правовое регулирование образования в рамках СНГ».

¹ Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе // Бюллетень международных договоров. 2000. № 11.

Механизм переаттестации используется и в Республике Узбекистан в отношении документов об ученых степенях, выданных гражданам Республики Узбекистан или гражданам зарубежных стран, постоянно проживающим и работающим в Республике Узбекистан, органами аттестации зарубежных стран после 1 января 1992 г. (эквивалентность устанавливается на основе переаттестации) Высшей аттестационной комиссией Республики Узбекистан. В необходимых случаях, согласно решению коллегии Высшей аттестационной комиссии Республики Узбекистан, представленные документы могут быть направлены на коллективную рецензию в соответствующее научное учреждение или специализированный совет.

В Азербайджанской Республике, Республике Армения, Республике Казахстан, Республике Молдова (наряду с вышеприведенным механизмом) действуют Национальные аккредитационные центры. Выдачу свидетельства предваряет проведение экспертизы. По общему правилу в том случае, если эквивалентность определена международными договорами и межгосударственными соглашениями с участием любого государства из состава СНГ, свидетельство об эквивалентности выдается без экспертизы.

Министерством образования Кыргызской Республики выдается справка о соответствии представленного документа определенному уровню системы образования Республики. Функция же установления эквивалентности содержания образовательных программ принадлежит высшим учебным заведениям. В межгосударственных же вузах предусмотрена выдача двух дипломов, например, кыргызского и российского образца согласно межгосударственным соглашениям.

В некоторых государствах в целях облегчения процесса установления эквивалентности документов об образовании разработана национальная рамка квалификации среднего и начального профессионального образования в соответствии с международными образовательными показателями (речь идет о Европейской структуре квалификаций для образования в течение всей жизни) (Республики Армения, Беларусь, Казахстан).

С заявлением о признании при этом может обращаться любое физическое или юридическое заинтересованное лицо. Прием документов может осуществляться непосредственно

уполномоченным субъектом, а может, как например в Республике Казахстан, через департаменты образования областей, городов Астана и Алма-Аты. Документы об общем среднем, среднем и высшем профессиональном образовании при продолжении обучения заявителя на последующих уровнях образования принимаются на процедуру признания и нострификации в Национальный аккредитационный центр через приемные комиссии вузов/сузов централизованно по результатам зачисления в учебные заведения либо от самого заявителя. В Республике Беларусь в трехдневный срок после получения документов Министерство образования направляет их в государственное учреждение образования «Республиканский институт высшей школы» (РИВШ) для проведения экспертизы.

Процедура нострификации состоит из двух этапов:

- 1) установления подлинности документов об образовании;
- 2) процедуры установления соответствия содержания образования, полученного за рубежом национальным государственным общеобязательным стандартам образования в части государственных требований к минимуму содержания и уровню подготовки выпускников учебных заведений, проводимой после установления подлинности документов об образовании.

В Республике Беларусь в ходе экспертизы представленного заявителем иностранного документа об образовании устанавливается наличие аккредитации или иной формы государственного признания учреждения образования (организации) иностранного государства, выдавшего представленный документ, в качестве компонента национальной системы образования; наличие аккредитации образовательной программы, по результатам освоения содержания которой выдан представленный документ, или права учреждения образования иностранного государства выдавать документы об образовании по образовательной программе, указанной в иностранном документе об образовании. Только при соблюдении этих условий выдается свидетельство о признании.

Степень детализации процедур нострификации в различных странах различна.

В основном обязательным условием является легализация перевода документа об образовании и приложения к нему на национальный язык и нотариального засвидетельствования этого перевода, что осуществляется, как правило, в по-

сольстве или консульстве. Например, в **Азербайджанской Республике** в посольстве (консульстве) или в Консульском учреждении Министерства иностранных дел Азербайджанской Республики, расположенном в стране, выдавшей документ о высшем образовании.

К обращению (заявлению) о признании специальности в сфере высшего образования прилагаются, в том числе, приложение к документу о высшем образовании с указанием преподававшихся дисциплин, их объема, итоговых оценок, результатов практических, курсовых и выпускных работ, других показателей, составляющих учебный процесс. Заявитель также может представить документы, подтверждающие уровень его подготовки, получение разрешения на соответствующую профессиональную деятельность и практический опыт.

В случае отказа в признании специальности в сфере высшего образования причины, явившиеся основанием для отказа, разъясняются заявителю в письменном виде.

В отдельных государствах (Азербайджанской Республике, Республике Казахстан) целях определения соответствия содержания образования государственным стандартам создаются научно-методические подразделения Министерства образования Азербайджанской Республики и экспертная группа в составе высококвалифицированных специалистов системы образования.

При экспертизе учитывается следующее:

- содержание учебного плана и программ обучения;
- аттестационные системы;
- объем изученных дисциплин;
- результаты аттестации по дисциплинам;
- производственный опыт и его срок;
- результат итоговой аттестации.

Экспертное заключение о соответствии содержания образования, полученного в иностранном государстве, национальным государственным стандартам образования и, что имеет место в Республике Казахстан, о возможных способах устранения обнаруженных несоответствий, представляется в Министерство образования Республики. При этом заявитель вправе ознакомиться с материалами экспертизы.

Результатом подтверждения документов об образовании, об ученых степенях и ученых званиях в Российской Федерации

является проставление на них апостиля. При рассмотрении вопроса о подтверждении документа об образовании, об ученых степенях и ученых званиях осуществляется: а) определение подлинности подписи и наличия у лица, подписавшего документ об образовании, об ученых степенях и ученых званиях, права его подписи; б) определение подлинности печати, которой скреплен документ об образовании, об ученых степенях и ученых званиях; в) установление факта выдачи документа об образовании, об ученых степенях и ученых званиях лицу, указанному в этом документе в качестве его обладателя; г) установление соответствия формы представленного документа об образовании, об ученых степенях и ученых званиях форме документов государственного образца об образовании, об ученых степенях или ученых званиях, установленной на момент его выдачи; д) установление наличия в документе об образовании, об ученых степенях и ученых званиях всех реквизитов, наличие которых согласно законодательству Российской Федерации или СССР в области образования являлось обязательным на момент его выдачи.

В процессе подтверждения документа об образовании, об ученых степенях и ученых званиях орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации осуществляет проверку сведений, указанных в этом документе, с использованием данных, содержащихся в федеральном реестре документов государственного образца об образовании, об ученых степенях, ученых званиях, а также осуществляет взаимодействие с организацией, которая выдала представленный документ об образовании, об ученых степенях и ученых званиях, в том числе направляет запросы с целью установления факта выдачи указанного документа его обладателю, получения образца подписи и подтверждения полномочий на право подписи конкретного должностного лица, подписавшего этот документ, получения образца оттиска печати, которой скреплен такой документ. Направление запросов осуществляется и Республиканским институтом высшей школы в Республике Беларусь.

Организация, в которую был направлен соответствующий запрос, обязана в течение 5 рабочих дней с даты получения запроса направить ответ в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Общим правилом для стран Содружества, где процедуры признания дипломов детализированы, является то, что свидетельство об эквивалентности выдается на основании следующего:

- положительное заключение о признании специальности в сфере образования;
- положительное экспертное заключение о соответствии содержания образования;
- международные договоры с участием страны – участницы СНГ в соответствующей сфере, а также соответствие требований, предъявляемых к соответствующим структурам образования в стране, выдавшей документ, и в государстве СНГ.

Условием выдачи отрицательного заключения, как правило, является отрицательное заключение по одному из перечисленных оснований.

В Азербайджанской Республике, Республике Казахстан основания для выдачи отрицательного заключения детализированы в нормативном акте:

- если в иностранном государстве общенормативный срок обучения для получения специальности в сфере высшего образования меньше, чем предусматривается государственными стандартами образования в Республике, на 1 год;
- если в стране, выдавшей документ об образовании, права, предоставляемые этим документом его обладателю, меньше прав, предоставляемых в Республике соответствующим документом (например, если его обладатель не имеет права на поступление в докторантуру или на занятия профессиональной деятельностью);
- если образование, предоставляемое в иностранной стране, является по направлениям (специальностям) заочным и очно-заочным, а в Республике по этому направлению (специальности) такая форма образования не допускается.

В **Азербайджанской Республике** в случае определенных расхождений между специальностью, представленной для признания и получения свидетельства об эквивалентности, и обязательными минимальными требованиями, предъявляемыми к содержанию и уровню действующей в Республике подготовки специалистов, либо при несоответствии отрасли подготовки принятому в Азербайджанской Республике перечню направлений и специальностей высшего специального образования проводятся также испытательные проверки. В случае необхо-

димости и по собственному желанию заявитель участвует в проводимых в высших школах лекциях по тем дисциплинам, по которым он должен пройти испытательные проверки.

Следует отметить, что в **Российской Федерации**, в случае если учреждение, указанное в документе об образовании, об учебных степенях и ученых званиях в качестве выдавшего его, представило информацию о том, что данный документ не был выдан лицу, указанному в нем в качестве его обладателя, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение 10 дней: направляет соответствующую информацию с приложением оригинала этого документа в правоохранительные органы; направляет (выдает) заявителю мотивированное уведомление о направлении оригинала документа об образовании, об учебных степенях и ученых званиях в правоохранительные органы.

В **Республике Беларусь**, если Республиканский институт высшей школы выносит экспертное заключение о невозможности признания иностранного документа об образовании или периодов обучения, то передает представленные документы в соответствующие территориальные органы прокуратуры Республики Беларусь.

Таким образом, практически во всех странах Содружества созданы специально уполномоченные органы на проведение процедур признания документов об образовании. Уровень детализации процедур признания различен. Отсюда проанализировать процедуры признания документов возможно только в случае описания их в законодательстве, что и было сделано. Повсеместно используется институт проведения экспертизы для установления эквивалентности дипломов об образовании, в ряде государств – переаттестации в отдельных случаях. Первостепенное значение для признания дипломов имеют международные соглашения, заключенные государствами – участниками СНГ по этому вопросу.

4.9. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования

Основными задачами совершенствования правового регулирования в сфере образования государств – участников СНГ являются:

- обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения;

– внедрение общественно-государственных начал в систему управления профессиональным образованием;

– создание во всех странах СНГ национальной системы оценки качества образования. В параграфе, посвященном признанию дипломов, рассмотрены примеры стран Содружества, в которых подобные системы действуют;

– формирование единой образовательной информационной среды;

– интеграция образования, науки и производства, инновационных разработок;

– обеспечение прозрачности процедур итоговой аттестации, приема в высшие и средние профессиональные учебные заведения, признания дипломов и т.п.;

– эффективное привлечение ресурсов, секторов экономики для повышения качества профессионального образования;

– обеспечение активизации работы по внедрению инклюзивного обучения в дошкольных и общеобразовательных учебных заведениях детей с особыми потребностями;

– совершенствование механизма формирования государственного заказа по подготовке специалистов научно-педагогических и рабочих кадров, по повышению квалификации и переподготовке кадров в соответствии с потребностями экономики и ситуации на национальном и региональных рынках труда.

Следует отметить, что тенденции совершенствования законодательной базы в этих направлениях осуществляются, закрепляются пути интеграции среднего и высшего профессионального образования, науки и производства. С этой целью создаются университетские комплексы.

Используется механизм разноисточникового финансирования образовательной деятельности, вовлечение средств частного сектора экономики, для чего необходимо законодательное введение налоговых стимулирующих механизмов помимо общего стимулирования заинтересованности в осуществлении приносящей доходы деятельности, которая осуществляется. Прослеживается тенденция к дифференциации подходов в правовом регулировании статуса высших учебных заведений разного вида.

В настоящее время активно внедряются интерактивные образовательные технологии, что влечет за собой соответственно увеличение доли технического регулирования в рамках обра-

зования. С этой целью создаются государственные структуры, целью деятельности которых является снятие технических барьеров на пути интеграции образовательных систем стран Содружества. Требуется четкое определение их правового статуса и способов взаимодействия с иными государственными и негосударственными учреждениями.

В целях создания заинтересованности и привлечения молодых специалистов в сферу образования и, в частности, в сельскую местность необходима социальная поддержка в виде «подъемного» пособия и предоставления жилья и льгот по его оплате. Подобные примеры имеются в некоторых государствах СНГ и представляют интерес в этой связи (см. параграф о правовом статусе педагогических работников).

Необходимо совершенствование правового регулирования в части признания дипломов иностранных государств путем создания наряду со специализированным органом или учреждением по этим вопросам базы иностранных образовательных учреждений, чьи дипломы подлежат признанию. Вместе с тем требуется урегулирование вопросов установления уровня квалификации по результатам образования. Поскольку разница в оформлении документов об образовании, например несовпадение типа образовательной программы и вида образовательного учреждения, в отсутствие правовой основы для разрешения возникшего вопроса способна повлечь нарушение прав граждан и учреждений.

Глава 5

**ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИИ
И МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ**

5.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ в сфере информации и массовых коммуникаций, просветительской деятельности

Одним из первых шагов правового регулирования информационного обеспечения взаимодействия государств – участников СНГ стало подписание 9 октября 1992 года Соглашения «О сотрудничестве в области информации»¹, направленного на создание условий для формирования единого информационного пространства Содружества. Соглашение определяет все виды информационных обменов как важнейшую форму сотрудничества, отмечает необходимость дальнейших усилий по обеспечению более свободного и широкого распространения всех форм информации и предусматривает возможность беспрепятственного доступа к официальным, общественным и другим источникам информации. Этот акт определил долгосрочную стратегию информационного взаимодействия государств – участников СНГ, цели и приоритеты развития информатизации.

Соглашение о межгосударственном обмене научно-технической информацией, подписанное главами правительств Содружества в июне 1992 года также признает, что научная, технологическая, экономическая и социальная информация (научно-техническая информация) является важным фактором социально-экономического развития государств – участников СНГ.

Для формирования и реализации согласованной информационной политики, определения порядка и условий межгосударственного обмена научно-технической информацией решением Совета глав правительств СНГ 13 ноября 1992 года создан Межгосударственный координационный совет по научно-технической информации и утверждено Положение о нем, а также Положение о Фонде развития межгосударственного обмена научно-технической информацией, которыми определены функции, рабочие органы и финансирование деятельности Совета и Фонда.

Стремительный рост национальной правовой базы государств – участников СНГ, резкое увеличение многосторонних и двусторонних соглашений и отсутствие налаженной системы

¹ Бюллетень международных договоров. № 10. 1993.

обмена правовой информацией явились побудительным толчком к принятию Соглашений «Об информационном обеспечении выполнения многосторонних соглашений»¹ и «Об обмене правовой информацией»². Эти документы способствовали созданию единого организационно-правового и технического механизма информационного обмена в рамках СНГ, определили общую концепцию и критерии межгосударственного обмена правовой информацией.

Важное значение в развитии информационного пространства принадлежит Модельному закону «О международном информационном обмене»³, который способствует созданию условий для эффективного участия стран Содружества в международном информационном обмене в рамках единого мирового информационного пространства, защите их интересов при международном информационном обмене, защите интересов, прав и свобод физических и юридических лиц при международном информационном обмене.

Целям развития системы информационных ресурсов служит Модельный закон Содружества Независимых Государств от 3 апреля 2008 года «Модельный информационный кодекс для государств – участников СНГ»⁴. Информационный кодекс содержит рекомендации по регулированию прав и интересов в информационной среде, определяет объекты и субъектов информационного законодательства, функции государства и его органов в информационной среде, правовой режим информации, правовой статус средств массовой информации.

Улучшению информационного взаимодействия между государствами – участниками Содружества Независимых Государств способствуют специальные акты: «Об обмене информацией в области внешнеэкономической деятельности», «О создании общей статистической базы Экономического союза», «О свободном доступе к открытой научно-технической информации и материалам, не имеющим коммерческого характера», «О создании Межбиблиотечного абонемента государств – участ-

ников СНГ», «О формировании и статусе межгосударственных научных, научно-технических и научно-технологических программ и проектов», «Об информационном сотрудничестве в области экологии и охраны окружающей природной среды», «О сотрудничестве государств – участников СНГ в области периодической печати», «О создании Межгосударственного совета по сотрудничеству в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии», «О координации межгосударственных отношений в области почтовой и электрической связи», «О создании Межгосударственной телерадиокомпании», «Об условиях использования телекоммуникационных и информационных ресурсов подсистем АСИО СНГ», «О сотрудничестве государств – участников СНГ с информационным агентством «Интерфакс», «О сотрудничестве в развитии и использовании систем сотовой подвижной связи», входящие в состав блока актов Соглашения.

Значительное количество специальных межгосударственных соглашений по информационному взаимодействию стран – членов Содружества характерно для области военного сотрудничества, правоохранительной деятельности, чрезвычайных ситуаций, катастроф и стихийных бедствий. Важное значение имеет принятие Соглашений: «Об организации информационного взаимодействия в Объединенных Вооруженных Силах СНГ и Вооруженных Силах государств – участников Соглашения», «О сохранении и развитии единой системы предупреждения о ракетном нападении и единой системы контроля космического пространства в интересах обеспечения военной безопасности государств – участников СНГ», «Об использовании систем спутниковой связи военного назначения в интересах управления вооруженными силами государств – участников СНГ», «Об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ государств – участников СНГ», «О правовом режиме информационных ресурсов пограничных войск государств – участников СНГ», «Об организации работ по межгосударственной стандартизации вооружения и военной техники», «Об организации связей взаимодействия по сетям телефонной и телеграфной засекреченной и открытой связи, передачи данных и цветной графической информации», «Об обмене информацией о чрезвычайных ситуациях, стихийных бедствиях, природных и техногенных катастрофах, об информационном взаимо-

¹ Бюллетень международных договоров. № 1. 1994.

² Бюллетень международных договоров. № 2. 1995.

³ Принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 26 марта 2002 г. № 19-7/Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ»

⁴ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2008. № 42. С. 223–251.

действию при ликвидации их последствий и оказании помощи пострадавшему населению», «Об интеграции автоматизированных информационных систем по вопросам Чернобыльской катастрофы», «О создании межгосударственной системы документальной шифрованной связи СНГ», «О создании автоматизированной системы управления перевозками на воздушном транспорте «Сирена-3» и др.

Вопросы информационного взаимодействия пронизывают все сферы человеческой деятельности, поэтому принципиальную роль в информационном взаимодействии стран – членов СНГ сыграло подписание Советом глав правительств СНГ специальных решений: «О проведении согласованной политики по формированию единого информационного пространства СНГ»¹, «О Концепции формирования информационного пространства СНГ»², «О ходе выполнения решений Совета глав правительств о проведении согласованной политики по формированию единого информационного пространства Содружества Независимых Государств»³, «О Концепции межгосударственной подсистемы информационного обмена между пограничными войсками государств – участников Содружества Независимых Государств»⁴, «О порядке и формах запросов в государственные информационные системы и базы данных правоохранительных органов государств – участников СНГ»⁵, «Соглашение об обмене материалами национальных информационных агентств государств – участников Содружества Независимых Государств»⁶, «Соглашение о сотрудничестве по организации межгосударственного обмена информацией и формированию национальных баз данных авторского права и смежных прав»⁷, «Соглашение о сотрудничестве в создании государственных информационных систем паспортно-визовых документов нового поколения и дальнейшем их развитии и использовании в государствах – участниках СНГ»⁸ «О ежегодном

проведении информационно-координационных консультаций национальных комиссий по делам ЮНЕСКО стран – членов СНГ на уровне их руководителей»¹, а также ряд документов Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, в частности, Рекомендательный законодательный акт «О принципах регулирования информационных отношений в государствах – участниках Содружества»², Решение «О создании Межпарламентской информационно-справочной службы»³ и многие другие.

Многообразие принятых международных соглашений в сфере информации не ограничивает возможности отдельных стран Содружества заключать дополнительные двух- и трехсторонние соглашения в этой сфере. Среди них: Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации «Об учреждении и условиях деятельности культурно-информационных центров»; Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Туркменистана «О сотрудничестве в области печати и информации»; Соглашение между правительствами государств – членов ШОС «О сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности»; Соглашение между Министерством информации Республики Беларусь и Министерством культуры и туризма Азербайджанской Республики «О сотрудничестве в области печати и информации»; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Грузии «О сотрудничестве в области информации»; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан «О сотрудничестве в области информации»; Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Молдова «О сотрудничестве в области информатизации и информационных технологий»; Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Туркменистана «О взаимной защите секретной информации»; Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством

¹ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁴ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁵ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁶ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁷ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁸ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

Азербайджанской Республики «О сотрудничестве в области связи и информатизации» и многие другие.

Просвещение

Созданию в странах Содружества эффективной системы просветительских учреждений и организаций, обеспечивающих реализацию неотъемлемого права граждан на свободное пользование достижениями науки и культуры, а также их права на беспрепятственное получение и распространение информации служит Модельный закон «О просветительской деятельности»¹, принятый на Межпарламентском заседании Ассамблеи государств – участников СНГ в декабре 2002 г.

Согласно Модельному закону просветительская деятельность – разновидность неформального образования, совокупность информационно-образовательных мероприятий по пропаганде и целенаправленному распространению научных знаний и иных социально значимых сведений, формирующих общую культуру человека, основы его мировоззрения и комплекс интеллектуальных способностей к практической деятельности.

Для реализации закона «О просветительской деятельности» и распространения ее на всей территории Содружества была создана Базовая организация государств – участников СНГ по образованию взрослых и просветительской деятельности. Она создана Решением Совета глав правительств государств – участников СНГ от 22 ноября 2007 года в целях научно-методического, организационного и кадрового обеспечения согласованного развития образования взрослых в государствах – участниках СНГ.

Правовой основой деятельности Базовой организации является Устав Содружества Независимых Государств, решения Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ, международные договоры в области образования, заключенные в рамках СНГ. Задачами Базовой организации государств – участников СНГ по образованию взрослых и просветительской деятельности являются подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов по образованию взрослых для государств – участников СНГ; просветительская деятельность в рамках СНГ.

22 мая 2009 года Совет глав правительств государств – участников СНГ принял План мероприятий по реализации Концепции развития образования взрослых в государствах – участниках СНГ. Данный план определяет долгосрочную государственную образовательную и научную политику в области образования взрослых.

5.2. Общая характеристика национальных законодательств в сфере информации и массовых коммуникаций, просветительской деятельности

Сфера информации и массовых коммуникаций, просветительской деятельности с 90-х годов прошлого века отличается принятием законов о средствах массовой информации практически во всех странах Содружества. Позже эти законы подвергались многочисленным изменениям и дополнениям. Исключение составляют **Республика Армения** и **Республика Беларусь**, которые приняли новые законы: «О массовой информации» Республики Армения в 2004 году и белорусский закон «О средствах массовой информации» в 2008 году.

В сфере информации в некоторых странах принимается несколько национальных законов имеющих разный предмет. Например, в **Азербайджанской Республике** приняты законы: «О получении информации», целью которого является определение правовых основ закона о свободном, беспрепятственном получении информации на равных для всех условиях, а также создание условий для контроля со стороны граждан за исполнением общественных функций; «О свободе информации», который регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением свободы информации; «Об информации, информатизации и защите информации», регулирующий отношения, возникающие в связи с формированием информационных резервов на основе создания, сбора, переработки, хранения, поиска, распространения информации, с созданием и использованием информационных систем, технологий, средств их обеспечения, защитой информации, и определяются права субъектов, участвующих в информационных процессах.

Кроме того, имеются законы, регулирующие получение информации в какой-либо сфере. Например, Закон

¹ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

Азербайджанской Республики «О биометрической информации», который определяет формирование биометрических информационных ресурсов и требования к ним, организацию и назначение деятельности биометрической идентификационной системы, сферы применения биометрических технологий и регулирует возникающие в данной области отношения; Закон «О получении информации об окружающей среде», который регулирует отношения, возникающие в связи со своевременным получением у органов государственной власти и местного самоуправления, а также у ответственных лиц полной, достоверной, своевременной информации о состоянии окружающей среды и использовании природных ресурсов, а также Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» (в связи с получением информации от органов государственной власти и органов местного самоуправления).

Странами, имеющими развитое законодательство в сфере информации, являются **Республика Таджикистан** (законы: «Об информации», «О праве на доступ к информации», «О защите информации», «Об информатизации») и **Украина** (законы: «Об информации», «Об информационных агентствах», «О доступе к судебным решениям», «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации», «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 годы»).

В национальных законодательствах остальных стран присутствуют, как правило, один или два закона в сфере информации. В **Туркменистане** действует еще Закон «О печати и других средствах массовой информации в Туркменской ССР».

Для регулирования телевидения и радиовещания в большинстве стран Содружества также принимаются акты законодательного характера. Например, в Азербайджанской Республике принято несколько законов, регулирующих телерадиовещание: «О телерадиовещании» (устанавливает правовые, экономические и организационные основы деятельности телевидения и радио, направлен на обеспечение свободы информации, мысли и слова каждого человека, его права на проведение открытых и свободных обсуждений); закон «Об общественном телерадиовещании» (согласно которому цель общественного телерадиовещания – подготавливать достоверную по содержанию, сба-

лансированную информацию, направленную на обеспечение общих интересов населения Азербайджанской Республики, общества в целом, а также отдельных его слоев в социальной, научной, образовательной, культурной, развлекательной и других сферах, на отражение свободы мысли и слова, различных взглядов и убеждений, распространение данной информации в соответствии с современными техническими стандартами и стандартами качества), и закон «О телекоммуникациях» (определяет правовые, экономические, организационные основы деятельности в сфере телекоммуникации и регулирует целенаправленное планирование и справедливое расходование телекоммуникационных ресурсов).

Закон **Республики Армения** «О телевидении и радио» устанавливает статус телерадиокомпаний (телекомпаний и радиокомпаний), регламентирует порядок их учреждения, лицензирования и руководства ими, основания возникновения прав и обязанностей, отношения, возникающие в процессе создания и деятельности телерадиокомпаний.

В **Кыргызской Республике** Закон «О телевидении и радиовещании» регулирует отношения в сфере телевизионного и радиовещания на территории Кыргызской Республики, определяет правовые, экономические, организационные условия функционирования телевизионных и радиовещательных организаций, направленные на реализацию свободы слова и прав граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации.

В **Республике Молдова** принят Кодекс телевидения и радио, целью которого является обеспечение защиты прав потребителей программ на принятие верной и объективной информации, это будет способствовать свободному формированию мнений, обеспечению прав вещательных организаций на издательскую свободу и свободу выражения, утверждению демократических принципов функционирования телевидения и радио в Республике Молдова, и установление в соответствии с конституционными правами и свободами правовых основ регулирования. Кодекс телевидения и радио не регламентирует телерадиосвязь систем телевидения и радиовещания замкнутого типа, не предназначенных для массового приема передач, а также деятельность радиолюбителей. Он направлен на создание, распространение, ретрансляцию средствами телевидения

и радиовещания программных комплексов вещательных организаций, находящихся под юрисдикцией Республики Молдова, а также устанавливает порядок общественного контроля за деятельностью телерадиоорганизаций в Республике.

В Республике Таджикистан Закон «О телевидении и радиовещании» регулирует деятельность телевизионных и радиовещательных организаций (телерадиоорганизаций) на территории Республики Таджикистан, определяет правовые, экономические, социальные, организационные условия их функционирования, направленные на реализацию свободы слова, прав граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации, на открытое и свободное обсуждение общественных процессов.

В Республике Узбекистан действует закон «О телекоммуникациях», который направлен на регулирование общественных отношений в области создания, функционирования и развития телекоммуникаций. Под телекоммуникациями понимается передача, прием, обработка сигналов, знаков текстов, изображений, звуков или иных видов информации с использованием проводных, радио-, оптических или других электромагнитных систем.

Украина имеет весьма развитую систему законов, регулирующих отношения в области телевидения и радиовещания. В нее входят законы:

– «О телевидении и радиовещании» который регулирует отношения, возникающие в сфере телевизионного и радиовещания на территории Украины, определяет правовые, экономические, социальные, организационные условия их функционирования, направленные на реализацию свободы слова, прав граждан на получение полной, достоверной и оперативной информации, на открытое и свободное обсуждение общественных вопросов;

– «О Национальном совете по телевидению и радиовещанию», который определяет правовые основы деятельности Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания как конституционного, постоянно действующего, коллегиального, наблюдательного и регулирующего государственного органа в области телерадиовещания;

– «О системе Общественного телевидения и радиовещания» целью которого является всестороннее удовлетворение потребностей общества в оперативной информации и который

направлен на создание системы Общественного телевидения и радиовещания Украины;

– «О телекоммуникациях» устанавливает правовые основы деятельности в сфере телекоммуникаций и в основном определяет полномочия государства по управлению и регулированию указанной деятельности, а также права, обязанности и основания ответственности физических и юридических лиц, которые принимают в ней участие или пользуются телекоммуникационными услугами.

В Республике Беларусь, Республике Казахстан и России специального закона о телевидении не имеется. Эти отношения попадают под действие норм законодательства о средствах массовой информации и дополнительного регулирования не требуют.

Учитывая, что информация используется практически во всем жизненном цикле общества, государства, человека, а средства массовой информации ее распространяют (ищут, получают, сохраняют и т.д.), то кроме вышеуказанных, есть еще многие национальные законы стран Содружества, регулирующие эти взаимоотношения. К этому ряду законов можно отнести законы: «О государственной тайне», «О коммерческой тайне», «О банковской тайне», «О национальной безопасности», «О борьбе с терроризмом», «О внутренних войсках», «О противодействии экстремизму», «О государственном языке», «О рекламе», «Об авторском праве и смежных правах», «О связи», «Об электрической и почтовой связи», «О радиочастотном спектре», «О порядке опубликования законов», «О лицензировании», «Об электронной коммуникации» «О защите общественной морали», а также Уголовный кодекс, Гражданский кодекс и т.д.

5.3. Правовой статус средств массовой коммуникации в законодательстве стран Содружества

Правовой статус средств массовой информации, включающий совокупность их прав и обязанностей, устанавливается национальными законами, которые также дают легальное определение понятию «средства массовой информации». Так, в **Азербайджанской Республике** средства массовой информации – периодические печатные издания, телерадиопрограммы,

информационные агентства, Интернет, программы кинохроники и иные формы распространения¹.

В **Республике Армения** средство массовой информации – средство распространения информации, по подписке или без таковой, на платной или бесплатной основе: 1) на материальном носителе – выпускается периодически, имеет постоянное название, очередной номер и дату выпуска, причем количество экземпляров выпуска, имеющих одинаковое содержание, должно быть не менее 100; 2) посредством телерадиовещания; 3) посредством общественной телекоммуникационной сети (сетевое средство массовой информации) – как объем информации, доступный для неограниченного количества людей, независимо от регулярности его обновления, срока хранения и других параметров².

В **Республике Беларусь** средство массовой информации – форма периодического распространения массовой информации с использованием печати, телевизионного вещания и радиовещания, глобальной компьютерной сети Интернет³.

Согласно законодательству **Республики Казахстан** средство массовой информации – периодическое печатное издание, радио- и телепрограмма, кинодокументалистика, аудиовизуальная запись и иная форма периодического или непрерывного публичного распространения массовой информации, включая интернет-ресурсы⁴.

В **Кыргызской Республике** к средствам массовой информации относятся газеты, журналы, приложения к ним, альманахи, книги, бюллетени, разовые издания, предназначенные для публичного распространения, имеющие постоянное название, а также теле- и радиовещание, кино- и видеостудии, аудиовизуальные записи и программы, выпускаемые государственными органами, информационными агентствами, политическими, общественными и другими организациями, частными лицами⁵.

В **Республике Молдова** средства массовой информации определяются как 1) вещательная организация – физическое или юридическое лицо, наделенное издательской ответственностью за составление программных комплексов, предназначенных для приема публикой, и обеспечивающее их распространение напрямую или посредством третьего лица; 2) общественная вещательная организация – национальная или региональная телерадиоорганизация со статусом юридического лица публичного права, обладающая издательской независимостью, надзор за деятельностью которой осуществляется обществом; 3) частная вещательная организация – телерадиоорганизация со статусом юридического лица частного права¹.

В **Российской Федерации** под средством массовой информации понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации².

В **Республике Таджикистан** средства массовой информации представлены редакциями периодической печати, теле- и радиовещания, информационными агентствами, иными учреждениями, осуществляющими выпуск массовой информации. К таковым относятся газеты, журналы, бюллетени и другие периодические издания, предназначенные для публичного распространения и выходящие не реже одного раза в три месяца, а также телевизионные и радиопередачи, кинохроника, сообщения информационных агентств, аудио- и аудиовизуальные записи и программы³.

В **Туркменистане** под средствами массовой информации понимаются газеты, журналы, теле- и радиопрограммы, кинодокументалистика, иные периодические формы публичного распространения массовой информации⁴.

В **Республике Узбекистан** средство массовой информации – это форма периодического распространения массовой информации, имеющая постоянное название и выходящая в свет

¹ Закон Республики Азербайджан «О средствах массовой информации» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ»

² Закон Республики Армения «О массовой информации» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁴ Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁵ Закон Республики Кыргызстан «О средствах массовой информации» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹ Кодекс телевидения и радио Республики Молдова / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Закон Республики Таджикистан «О печати и других средствах массовой информации» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁴ Закон Туркменской ССР «О печати и других средствах массовой информации Туркменской ССР» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

или передаваемая в эфир не реже одного раза в шесть месяцев в печатном виде (газеты, журналы, ведомости, бюллетени и другие), и (или) электронном виде (теле-, радио-, видео-, кинохроникальные программы, веб-сайты в общедоступных телекоммуникационных сетях), и иные формы периодического распространения массовой информации¹.

На **Украине** легального общего для всех СМИ определения не имеется, но все средства массовой информации делятся на: 1) печатные СМИ и 2) телевидение и радиовещание. Согласно закону «О печатных средствах массовой информации»², под печатными средствами массовой информации на Украине понимаются периодические и продолжающиеся издания, выходящие под постоянным названием, с периодичностью один и более номеров (выпусков) в течение года. Согласно закону «О телевидении и радиовещании»³ общественные телерадиоорганизации – телерадиоорганизации, которые в соответствии с законом являются неприбыльными организациями, созданными с целью удовлетворения информационных потребностей территориальных громад; государственные телерадиоорганизации – телерадиоорганизации, являющиеся государственными предприятиями и учрежденные органами государственной власти. Аудиовизуальное (электронное) средство массовой информации – организация, предоставляющая для массового приема потребителями аудиовизуальную информацию, переданную в виде электрических сигналов и принятую при помощи бытовых электронных устройств.

Получение правосубъектности осуществляется путем государственной регистрации СМИ, которая предусмотрена во многих странах СНГ, за исключением Армении. При этом режим регистрации различен.

Так, в Азербайджанской Республике предусмотрен уведомительный порядок регистрации, который может быть осуществлен за 7 дней до «выхода в свет» СМИ. Учредителями могут быть любые физические и юридические лица, а также иностранцы (доля иностранного капитала не может превышать 30%, и только 1/3 от учредителей может быть иностранными физиче-

скими или юридическими лицами). Разграничен статус учредителя и издателя, определены их взаимные права и обязанности. Производство и распространение средства массовой информации может быть временно приостановлено или прекращено только по решению учредителя либо судом. Соответствующий орган исполнительной власти поднимает в суде иск о приостановлении или прекращении деятельности СМИ, если обнаружено несоответствие их деятельности закону.

Согласно закону Азербайджанской Республики не могут быть учредителями СМИ: физические лица, осужденные по приговору суда или недееспособные, юридические лица, не прошедшие государственную регистрацию или деятельность которых запрещена.

Положение о том, кто не вправе быть учредителем СМИ, и порядок прекращения или приостановления деятельности СМИ есть во всех национальных законах стран Содружества, регулирование данного вопроса отличается единообразием.

В Республике Армения средства информации распространяются без предварительной или текущей государственной регистрации, декларирования в каком-либо государственном органе или извещения какого-либо органа. Однако телерадиовещание подлежит лицензированию.

В Республике Беларусь государственной регистрации подлежат все СМИ, а также иностранные СМИ, распространяющие на территории Республики Беларусь свою продукцию с изменением ее формы или содержания. В законодательстве предусмотрен заявительный порядок регистрации с исчерпывающим списком регистрационных требований. Учредителем может быть любое физическое или юридическое лицо. Доля иностранных лиц не оговаривается, установлено только, что деятельность должна вестись совместно с белорусскими физическими или юридическими лицами. Не требуется государственная регистрация только тех средств массовой информации, которые специально учреждены государственными органами и иными государственными организациями для распространения их официальных заявлений, а также для официального опубликования правовых актов; радио- и телепрограмм, распространяемых по сетям, ограниченным помещениями и территорией одной организации или имеющим не более десяти абонентов; аудио- и видеопрограмм, распространяемых в записи тиражом

¹ Закон Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

³ Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

не более десяти экземпляров; печатных средств массовой информации, выходящих в свет тиражом, не превышающим 299 экземпляров.

В Республике Казахстан законодатель установил и государственную регистрацию СМИ, и режим лицензирования деятельности (эти требования не распространяются на интернет-ресурсы). Учредителями могут быть физические и юридические лица. Запрещается иностранным физическим и юридическим лицам, лицам без гражданства прямо или косвенно владеть, пользоваться, распоряжаться или управлять более 20 процентами акций (долей, паев) юридического лица – собственника средства массовой информации в Республике Казахстан или осуществляющего деятельность в этой сфере. Регистрационные требования, перечисленные в законе исчерпывающие, предъявление иных требований запрещается.

В Кыргызской Республике существует запрет на совместное учреждение СМИ государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами. Право на учреждение СМИ перечисленные субъекты имеют только единолично или объединяясь в своей группе. Государственная регистрация обязательна, осуществляется в месячный срок.

В Российской Федерации учредителем СМИ может быть гражданин, объединение граждан, организация, государственный орган. Учредителем печатного средства массовой информации может быть орган местного самоуправления. Редакция средства массовой информации осуществляет свою деятельность после его регистрации, зарегистрированным СМИ считается со дня выдачи свидетельства о регистрации, которое является действительным в течение года.

В Республике Таджикистан учредителями СМИ могут являться местные, государственные органы, юридические и физические лица. Регистрация СМИ осуществляется государственными нотариальными конторами. Замена учредителя, соучредителя, форма передачи массовой информации, название и язык (языки) средства массовой информации переформируются на основании заявления учредителя (соучредителя) и регистрируются, свидетельство о регистрации СМИ действительно в течение года. Обязательна государственная регистра-

ция организации телевидения и радиовещания и учетная регистрация их представительств и филиалов.

Согласно законодательству **Туркменистана** право на учреждение средства массовой информации принадлежит Советам народных депутатов и другим государственным органам, политическим партиям, общественным организациям, массовым движениям, творческим союзам, кооперативам, религиозным, иным объединениям граждан, созданным в соответствии с Законом, трудовым коллективам, а также гражданам Туркменской Республики, достигшим восемнадцатилетнего возраста. Редакция средства массовой информации осуществляет свою деятельность после регистрации соответствующего средства массовой информации. Заявления о регистрации средств массовой информации, рассчитанных на республиканскую или местную аудиторию, подаются в органы государственного управления, определяемые Правительством Туркменской Республики. Заявления о регистрации подлежат рассмотрению в месячный срок со дня поступления. Право приступить к выпуску массовой информации сохраняется в течение одного года со дня получения свидетельства. В случае пропуска этого срока свидетельство о регистрации считается утратившим силу.

В Республике Узбекистан правом на учреждение средств массовой информации обладают юридические и физические лица Республики Узбекистан. Средство массовой информации может быть учреждено и несколькими учредителями. Государственная регистрация средства массовой информации осуществляется регистрирующим органом. Порядок регистрации средств массовой информации устанавливается Кабинетом министров Республики Узбекистан. Заявление о регистрации средства массовой информации подается учредителем в регистрирующий орган в установленном порядке. Заявление учредителя о регистрации средства массовой информации подлежит рассмотрению регистрирующим органом в месячный срок. Регистрация не требуется для средств массовой информации, учреждаемых органами государственной власти и управления исключительно для публикации их официальных сообщений и материалов, а также нормативно-правовых актов; периодических печатных изданий тиражом до ста экземпляров для удовлетворения собственных нужд предприятия, учреждения,

организации (в том числе учебного и научного учреждения); теле-, радио-, видео-, кинохроникальных программ, транслируемых по кабельным сетям, аудио-, аудиовизуальных сообщений и материалов, распространение которых ограничивается помещением и (или) территорией одного предприятия, учреждения, организации (в том числе учебного и научного учреждения).

На **Украине** под печатными средствами массовой информации понимаются периодические и продолжающиеся издания, выходящие под постоянным названием, с периодичностью один и более номеров (выпусков) в течение года на основании свидетельства о государственной регистрации. Приложения к печатным средствам массовой информации в виде изданий газетного и журнального типа являются отдельными периодическими и продолжающимися печатными изданиями и подлежат регистрации на общих основаниях. Право на учреждение печатного средства массовой информации принадлежит гражданам Украины, гражданам остальных государств и лицам без гражданства, не ограниченным в гражданской правоспособности и гражданской дееспособности; юридическим лицам Украины и других государств; трудовым коллективам предприятий, учреждений и организаций на основании соответствующего решения общего собрания (конференции). Печатное средство массовой информации может издаваться после его государственной регистрации. Государственной регистрации подлежат все печатные средства массовой информации, издаваемые на территории Украины, независимо от сферы распространения, тиража и способа его изготовления.

Средством массовой информации, получившим отдельное регулирование в некоторых странах Содружества (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина), являются телерадиоорганизации, поэтому правовой статус этих средств массовой информации получил отдельное регулирование.

Согласно закону **Азербайджанской Республики** «О телерадиовещании» телерадиовещание осуществляется государственными, муниципальными, частными и общественными вещателями, составляющими основу системы национального телевидения и радио. Все вещатели независимо от формы собственности и организационно-правовой формы, обладают

равными правами и несут одинаковую ответственность перед законом. Государственный вещатель учреждается государственными органами, финансируется за счет государственного бюджета, поступлений от рекламы и не запрещенных законом других источников, распространяет информационные, просветительские и развлекательные программы, отвечающие интересам государства и общества.

Муниципальный вещатель учреждается органом местного самоуправления и проходит реестр, финансируется за счет местного бюджета, поступлений от рекламы и не запрещенных законом других источников, а также абонентной платы, установленной решением, принятым путем местного опроса мнения; распространяет информационные, просветительские и развлекательные программы, отвечающие интересам представленной им территории в отдельности и общества в целом; самостоятельно устанавливает правовой режим телевизионной и радиодетальности. Муниципальный вещатель может быть учрежден одним или несколькими органами местного самоуправления или же совместно с физическими и юридическими лицами.

Частный вещатель может учреждаться гражданами Азербайджанской Республики, постоянно проживающими на территории Азербайджанской Республики, и (или) юридическими лицами, уставной капитал которых принадлежит гражданам Азербайджана, постоянно проживающим в стране. Государственная регистрация частных вещателей обязательна. Частный телерадиовещатель может финансироваться за счет всех не запрещенных законом источников. В случае возникновения необходимости внесения каких-либо изменений в учредительстве или долевого владения частного телерадиовещателя, сведения об этом за один месяц предоставляются в соответствующий государственный орган. Данные изменения производятся после дачи в двухмесячный срок заключения соответствующим государственным органом о соответствии изменений требованиям законодательства, и в месячный срок новые документы представляются соответствующему государственному органу. Телерадиовещание на территории Азербайджанской Республики осуществляется на основании специального разрешения – лицензии, предоставляемого на конкурсной основе.

В **Республике Армения** могут быть созданы общественные и частные телерадиокомпании – со статусом юридического

лица. Общественная телерадиокомпания создается государством и является государственным учреждением. Частными считаются телерадиокомпании, учредителями которых являются физические и юридические лица. Все телерадиокомпании пользуются равными правами и в равной степени ответственны перед законом независимо от их формы собственности и организационно-правовой формы. При учреждении телерадиокомпании или после этого доля участия иностранного капитала не должна быть равна размеру или быть больше размера капитала, обеспечивающего исход решений транслирующей организации. Более высокая доля участия может устанавливаться межгосударственными договорами.

В Кыргызской Республике телевизионные и радиовещательные организации могут быть государственными, муниципальными, общественными, частными и с иной формой собственности независимо от способа распространения их программ и передач, которые вместе составляют систему телерадиовещания в стране.

Телерадиовещательная организация создается как юридическое лицо, правоспособность которого возникает со дня государственной регистрации и получения лицензии на право вещания и (или) на распространение телерадиопрограмм. Государственные телерадиоорганизации создаются правительством страны. Муниципальные телерадиоорганизации создаются исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления на основе решений местных кенешей. Общественные телевизионные и радиовещательные организации создаются правительством при участии органов местного самоуправления, гражданского общества.

Деятельность телерадиовещательных организаций является лицензируемым видом деятельности. Выдача лицензий на вещание осуществляется на конкурсной основе (по результатам открытых конкурсов) или без конкурсов (по заявочному принципу).

В Республике Молдова вещательные организации классифицируются следующим образом:

а) по виду собственности и целям деятельности различаются: общественные вещательные организации; частные вещательные организации;

б) по территориальному покрытию различаются: местные вещательные организации, зона покрытия которых охватывает территорию одного населенного пункта; региональные вещательные организации, зона покрытия которых охватывает географическую зону, не превышающую 60 процентов территории Республики Молдова; национальные вещательные организации, зона покрытия которых охватывает географическую зону, превышающую 60 процентов территории Республики Молдова.

Все вещательные организации подлежат лицензированию (на конкурсной основе). Различия в правовом статусе вещательных организаций обусловлены видом собственности. Общественная национальная телерадиоорганизация Компания «Телерадио-Молдова» и региональные общественные вещательные организации являются общественной службой телерадиовещания, издательски и творчески независимой, функционально автономной, предоставляющей программные комплексы всему обществу Республики Молдова или ее регионам, созданной на основе общественного финансового капитала и осуществляющей вещание на территории Республики Молдова. Компания пользуется правами юридического лица публичного права.

Частные вещательные организации могут создаваться физическими и юридическими лицами. Учредителями частных вещательных организаций не могут быть органы публичной власти любого уровня, учреждения публичного права, финансируемые из государственного бюджета, партии и политические формирования, предприятия и учреждения, специализированные в области электросвязи. Физическое или юридическое лицо может обладать не более чем пятью лицензиями на вещание в одной административно-территориальной единице или зоне, не обладая при этом исключительными правами. Отечественное или иностранное физическое или юридическое лицо может прямо или опосредованно быть инвестором или акционером, обладающим контрольным пакетом акций не более чем в двух вещательных организациях разного типа. Частные вещательные организации находятся на самофинансировании. Источниками финансирования являются доходы, полученные от коммерческой деятельности, оказания услуг, и спонсорские поступления. Частные вещательные организации обязаны информировать общественность о наименовании и месте нахождения администрации, имени создателя программ или передачи, сигналах

радиостанции и символе канала телевидения. Частные вещательные организации, обладающие лицензией на вещание, ежегодно представляют Координационному совету по телевидению и радио отчет о реализации концепции программного комплекса в предыдущем году. Частные вещательные организации осуществляют свою деятельность в соответствии с генеральной концепцией программного комплекса, на основании которой Координационный совет по телевидению и радио выдал лицензию на вещание и (или) разрешение на ретрансляцию.

Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» предусматривает государственную регистрацию и лицензирование организаций телевидения и радиовещания. Однако указанный закон по этим вопросам содержит ссылочную норму к законам Республики «О государственной регистрации юридических лиц» и «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В Республике Узбекистан приобретение дееспособности телерадиоорганизаций осуществляется на основании закона «О средствах массовой информации», специального регулирования этого вопроса в законе «О телекоммуникациях» не предусмотрено.

Телерадиоорганизации на Украине разграничиваются на коммунальные, частные и общественные. Коммунальные телерадиоорганизации создаются территориальными громадами, решение о создании и финансировании коммунальной телерадиоорганизаций принимается соответствующим органом местного самоуправления. Частные телерадиоорганизации создаются физическими и (или) юридическими лицами в порядке, определенном Гражданским и Хозяйственным кодексом Украины. Общественные телерадиоорганизации создаются физическими и (или) юридическими лицами с целью удовлетворения информационных потребностей территориальных громад. Общественные телерадиоорганизации не имеют права заниматься предпринимательской деятельностью и осуществляют только некоммерческую хозяйственную деятельность, имеют статус неприбыльных организаций¹.

Вещание телерадиоорганизаций подлежит лицензированию. В зависимости от организационно-технологических особенностей распространения программ Национальный со-

вет Украины выдает лицензии на следующие виды вещания: спутниковое; эфирное; кабельное; проводное; многоканальное. Выдача лицензий на вещание осуществляется на конкурсной основе (по результатам открытых конкурсов) или без конкурсов (по заявочному принципу). На конкурсной основе осуществляется выдача лицензий на: эфирное вещание, многоканальное вещание с использованием радиочастотного ресурса. Без конкурсов осуществляется выдача лицензий на: спутниковое вещание; кабельное вещание; проводное вещание; эфирное вещание на канале вещания многоканальной эфирной телесети.

Субъекты хозяйствования, получившие лицензию на вещание, подлежат государственной регистрации как субъекты информационной деятельности. Телерадиоорганизации, не имеющие лицензий на вещание, могут зарегистрироваться как субъекты информационной деятельности по собственному желанию. Студии-производители, не имеющие лицензий на вещание, также могут зарегистрироваться как субъекты информационной деятельности по собственному желанию. Государственная регистрация субъектов хозяйствования, получивших лицензии на вещание, осуществляется путем внесения соответствующих данных в Государственный реестр телерадиоорганизаций Украины в трехдневный срок со дня выдачи лицензии на вещание. Государственная регистрация студии-производителя, не имеющей лицензии на вещание, осуществляется на основании заявления руководителя студии-производителя путем внесения соответствующих данных в Государственный реестр телерадиоорганизаций Украины и выдачи свидетельства о государственной регистрации.

Основные права СМИ закрепляются на конституционном уровне всех стран Содружества, а именно¹:

- каждому гарантируется свобода мысли и слова;
- каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом;
- не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную нена-

¹ Закон Украины «О телевидении и радиовещании» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

¹ Комплекс прав и обязанностей средств массовой информации построен по принципу компиляции национальных законов стран СНГ.

висть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства;

– никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них;

– гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

В национальных законах стран Содружества конституционные положения раскрываются в специальных законах. Так, как правило, закрепляется право редакций запрашивать информацию о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции.

Национальным законодательством четко оговаривается, на что средства массовой информации не имеют права (недопустимость злоупотребления свободой массовой информации), а именно:

– не допускается использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемых деяний, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для распространения материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов, а также материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости;

– запрещается использование в радио-, теле-, видео-, кино-программах, документальных и художественных фильмах, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье, а равно распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвида-

ции или запрете их деятельности, без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена;

– запрещается распространение в средствах массовой информации, а также в компьютерных сетях сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, а также распространение иной информации, распространение которой запрещено национальными законами;

– при освещении контртеррористической операции запрещается распространение в средствах массовой информации сведений о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения такой операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей. Сведения о сотрудниках специальных подразделений, лицах, оказывающих содействие в проведении такой операции, выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии террористического акта, не могут быть преданы огласке в соответствии с законодательными актами о государственной тайне и персональных данных¹.

Запрещается использование печатных средств массовой информации для: вмешательства в личную жизнь граждан, посягательства на их честь и достоинство; разглашения любой информации, которая может привести к указанию на лицо несовершеннолетнего правонарушителя без его согласия и согласия его представителя².

5.4. Правовой статус журналиста (корреспондента)

Определение круга прав и обязанностей журналистов возможно посредством анализа норм международных документов и конкретизации некоторых этих норм применительно к специфике журналистской деятельности. Например, Конвенция о ста-

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации».

² Закон Украины «О печатных средствах массовой информации» / Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

туса корреспондента, представляющего средство массовой информации государства – участника Содружества Независимых Государств в других государствах Содружества¹, предоставляет корреспондентам следующие права: право свободного передвижения по территории государства аккредитации, за исключением районов и объектов, для посещения которых установлен специальный порядок; право на свободную передачу средства массовой информации, которые они представляют, своим материялом способом, не запрещенным законодательством государства аккредитации. Однако каких-либо специальных обязанностей, кроме выполнения условий аккредитации и соблюдения законодательства, Конвенция не устанавливает.

Кроме того, в Конвенции предусмотрены гарантии журналистам в связи с осуществлением ими профессиональной деятельности. Так, государства:

- оказывают содействие в доступе к официальным источникам информации, к участию в пресс-конференциях и других подобных мероприятиях на основаниях, равных основаниям, предоставляемым представителям средств массовой информации государства аккредитации, и признают право корреспондентов на сохранение конфиденциальности источника информации;

- обеспечивают корреспондентам, в связи с осуществлением ими профессиональной деятельности, защиту жизни, чести, достоинства и имущества;

- в случае, когда действует визовый режим, государства в соответствии с национальным законодательством предоставляют постоянно аккредитованным корреспондентам и членам их семей многократные въездные / выездные визы или иной документ, дающий право на свободный въезд на территорию и выезд с территории государства аккредитации;

- стороны в лице уполномоченных органов в случае необходимости оказывают, в соответствии с национальным законодательством, содействие постоянно аккредитованным корреспондентам в аренде или приобретении служебных и жилых помещений;

- предоставляют помощь аккредитованным корреспондентам и членам их семей при непредвиденных обстоятельствах (стихийное бедствие, несчастный случай и т.п.).

Помимо Конвенции о статусе корреспондента, представляющего средство массовой информации государства – участника Содружества Независимых Государств в других государствах Содружества, в которой участвуют все страны СНГ, на международном уровне действуют и двусторонние соглашения. Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова о статусе корреспондентов средств массовой информации Российской Федерации в Республике Молдова и корреспондентов средств массовой информации Республики Молдова в Российской Федерации; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о статусе корреспондентов средств массовой информации Российской Федерации в Республике Узбекистан и корреспондентов средств массовой информации Республики Узбекистан в Российской Федерации; Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации о статусе корреспондентов средств массовой информации Республики Казахстан в Российской Федерации и корреспондентов средств массовой информации Российской Федерации в Республике Казахстан; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о статусе корреспондентов средств массовой информации Российской Федерации в Азербайджанской Республике и корреспондентов средств массовой информации Азербайджанской Республики в Российской Федерации; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о статусе корреспондентов средств массовой информации Российской Федерации в Республике Таджикистан и корреспондентов средств массовой информации Республики Таджикистан в Российской Федерации.

Установленный комплекс прав, обязанностей и гарантий журналистов, предусмотренный перечисленными двусторонними договорами, близок к правам, установленным в Конвенции.

Более детально профессиональная деятельность журналистов регулируется на национальном уровне. В национальном законодательстве, как правило, профессиональный статус

¹ Бюллетень международных договоров. 2005. № 12.

журналиста распространяется на штатных сотрудников редакций и на внештатных авторов или корреспондентов при выполнении ими поручений СМИ.

Объем прав и обязанностей журналиста предусмотрен в законах стран Содружества о средствах массовой информации. Исключения составляют законы Азербайджанской Республики и Республики Армения, где такие статьи отсутствуют. Закон «О телерадиовещании» Азербайджанской Республики компенсирует этот пробел и устанавливает права и обязанности вещателей.

Анализ актов государств – участников СНГ показывает схожесть комплекса прав, среди них:

1) искать, запрашивать, получать и распространять информацию;

2) посещать государственные органы и организации, предприятия и учреждения, органы общественных объединений либо их пресс-службы;

3) быть принятым должностными лицами в связи с запросом информации;

4) получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну;

5) копировать, публиковать, оглашать или иным способом воспроизводить документы и материалы при условии соблюдения авторского права;

6) производить записи, в том числе с использованием средств аудио- и видеотехники, кино- и фотосъемки, за исключением случаев, предусмотренных законом;

7) посещать специально охраняемые места стихийных бедствий, аварий и катастроф, массовых беспорядков и массовых скоплений граждан, а также местности, в которых объявлено чрезвычайное положение; присутствовать на митингах и демонстрациях;

8) проверять достоверность сообщаемой ему информации;

9) излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью;

10) распространять подготовленные им сообщения и материалы за своей подписью, под псевдонимом или без подписи.

Журналист пользуется также иными правами, предоставленными ему законодательством о средствах массовой информации.

Журналист обязан:

1) соблюдать устав редакции, с которой он состоит в трудовых отношениях;

2) проверять достоверность сообщаемой ему информации;

3) удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании на ее источник, а также об авторизации цитируемого высказывания, если оно оглашается впервые;

4) сохранять конфиденциальность информации и (или) ее источника;

5) получать согласие (за исключением случаев, когда это необходимо для защиты общественных интересов) на распространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от самого гражданина или его законных представителей;

6) при получении информации от граждан и должностных лиц ставить их в известность о проведении аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки;

7) ставить в известность главного редактора о возможных исках и предъявлении иных предусмотренных законом требований в связи с распространением подготовленного им сообщения или материала;

8) отказаться от данного ему главным редактором или редакцией задания, если оно либо его выполнение связано с нарушением закона;

9) предъявлять при осуществлении профессиональной деятельности по первому требованию редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста;

10) соблюдать запрет на проведение им предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума при осуществлении профессиональной деятельности.

Журналист может нести иные обязанности, установленные законодательством о средствах массовой информации.

При осуществлении профессиональной деятельности журналист обязан уважать права, законные интересы, честь и достоинство граждан и организаций.

Многие страны Содружества включили в законодательство режим аккредитации журналистов. СМИ имеет право подать заявку в государственный орган, организацию, учреждение, орган общественного объединения на аккредитацию при них своих журналистов.

Государственные органы, организации, учреждения, органы общественных объединений аккредитуют заявленных журналистов при условии соблюдения правил аккредитации, установленных ими. Аккредитовавшие журналистов органы, организации, учреждения обязаны предварительно извещать их о заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, обеспечивать стенограммами, протоколами и иными документами, создавать благоприятные условия для производства записи.

Аккредитованный журналист имеет право присутствовать на заседаниях, совещаниях и других мероприятиях, проводимых аккредитовавшими его органами, организациями, учреждениями, за исключением случаев, когда приняты решения о проведении закрытого мероприятия. Журналист может быть лишен аккредитации, если им или редакцией нарушены установленные правила аккредитации либо распространены не соответствующие действительности сведения, порочащие честь и достоинство организации, аккредитовавшей журналиста, что подтверждено вступившим в законную силу решением суда.

В некоторых национальных законах стран Содружества о СМИ содержатся государственные гарантии журналистам предоставляемые в связи с осуществлением ими профессиональной деятельности (Кыргызстан, Молдова, Россия, Узбекистан, Украина). Например, в России государство гарантирует журналисту защиту его чести, достоинства, здоровья, жизни и имущества как лицу, выполняющему общественный долг¹. На Украине принят отдельный Закон «О государственной поддержке средств массовой информации и социальной защите журналистов»², посвященный государственной защите журналистов, в Кыргызстане и Узбекистане одноименные законы «О защите профессиональной деятельности журналиста».

В некоторых национальных законодательствах (Кыргызская Республика, Россия, Республика Узбекистан, Украина) законодатель устанавливает недопустимость злоупотребления правами журналиста. Например, не допускается использование установленных прав журналиста в целях сокрытия или фальсификации общественно значимых сведений, распространения слухов под видом достоверных сообщений, сбора информации в пользу постороннего лица или организации, не являющейся средством массовой информации. А также запрещается использовать право журналиста на распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями.

5.5. Информационная безопасность

Конец прошлого и начало нынешнего века заложили основы развития эры информационной сферы и борьбы за контроль над каналами прохождения информации. Формирование новых политических структур, внедрение современных информационных технологий во все сферы жизни общества потребовали пересмотра прежних подходов к обеспечению безопасности информации.

Так, на международном уровне принят комплекс Модельных законов, регулирующих сферу информационной безопасности. Например, Модельный закон «О международном информационном обмене»¹, Модельный закон «О государственной экспертизе»², Модельный закон «О реализации прав государства на объекты интеллектуальной собственности в сфере науки и технологий»³, Модельный закон «О государственных секретах»⁴, Модельный закон «О негосударственной (частной) охранной деятельности и не-

¹ Принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 26.03.2002. № 19-7.

² Принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 07.12.2002 № 20-7.

³ Принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 07.12.2002. № 20-13.

⁴ Принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16.06.2003 № 21-10.

¹ Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» / Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

государственной (частной) сыскной деятельности»¹, Модельный закон «О телекоммуникациях»², Модельный закон «О научной и научно-технической экспертизе»³, Модельный закон «О праве на доступ к информации»⁴, Модельный закон «Об информатизации, информации и защите информации»⁵, «Модельный информационный кодекс для государств – участников СНГ»⁶.

Важное значение имеет Концепция сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности⁷, согласно которой, целью сотрудничества государств – участников СНГ в сфере обеспечения информационной безопасности является совместная защита интересов государств – участников СНГ в информационной сфере. Концепция перечисляет угрозы информационной безопасности к которым относятся:

осуществление действий в интересах получения несанкционированного доступа к информации государств – участников СНГ;

проведение третьими странами в информационном пространстве мероприятий, направленных на дестабилизацию социально-политической обстановки в государствах – участниках СНГ;

деятельность организованных преступных групп и сообществ, в том числе экстремистской и террористической направленности, в информационной сфере СНГ;

обострение международной конкуренции за обладание стратегически важной информацией и стремление ряда стран к доминированию в мировом информационном пространстве;

введение ограничений, ущемляющих интересы государств – участников СНГ в информационной сфере, а также основные права и свободы граждан;

нарушение исторически сложившихся в СНГ научно-технических связей;

природные и техногенные катастрофы, воздействие на радиоэлектронную аппаратуру шумов и помех естественного происхождения, а также другие физические явления, приводящие к сбоям и отказам информационных систем;

зависимость от третьих стран – производителей программных и аппаратных средств при создании и развитии информационной инфраструктуры.

Помимо указанных нормативных правовых актов стран Содружества принимаются и другие документы, регулирующие данную область. Например, Решение Совета глав правительств СНГ «О концепции информационной безопасности государств – участников Содружества независимых государств в военной сфере», Санкт-Петербургская Декларация «О Совместном заявлении стран Содружества по развитию информационного общества»¹, Решение Совета глав правительств СНГ «О концепции межгосударственной подсистемы информационного обмена между органами внутренних дел государств – участников Содружества независимых государств»², Решение Совета глав правительств СНГ «О концепции формирования информационного пространства Содружества независимых государств», Решение Совета глав правительств СНГ «О концепции создания совместной (объединенной) системы связи вооруженных сил государств – участников Содружества Независимых Государств» и др.

Модельный закон «О международном информационном обмене» предусматривает определение понятия информационной безопасности как «состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства».

Понятийный аппарат информационной безопасности модельного законодательства сформирован на базе следующих ос-

¹ Принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16.06.2003 № 21-11.

² Принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15.11.2003 № 22-14.

³ Принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15.11.2003 № 22-17.

⁴ Принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 17.04.2004. № 23-14.

⁵ Принят на пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 18.11.2005 № 26-7.

⁶ Принят на Пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 03.04.2008 № 30-6.

⁷ Утверждена Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств о Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности и о Комплексном плане мероприятий по реализации Концепции сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в сфере обеспечения информационной безопасности на период с 2008 по 2010 год от 10 октября 2008 года.

¹ Принято на заседании Координационного совета государств – участников СНГ по информатизации при Региональном содружестве в области связи 01.07.2003.

² Справочно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

новых законов: «О принципах регулирования информационных отношений в государствах – участниках Межпарламентской Ассамблеи», «О трансграничном спутниковом телевизионном и радиовещании и международном спутниковом информационном обмене», «О персональных данных», «О международном информационном обмене», «О доступе к экологической информации», «Об электронной цифровой подписи», «О праве на доступ к информации», «Об авторском праве и смежных правах», «О государственных секретах», «О телекоммуникациях» и других.

В национальных законах стран Содружества вопросы законодательного регулирования информационной безопасности, как правило, содержатся в законах «О государственной тайне», «О коммерческой тайне», «О банковской тайне», «О национальной безопасности», «О борьбе с терроризмом», «О внутренних войсках», «О противодействии экстремизму», «О государственном языке», «О рекламе», «Об авторском праве и смежных правах», «О связи», «Об электрической и почтовой связи», «О радиочастотном спектре», «О порядке опубликования законов», «О лицензировании», «Об электронной коммуникации», «О защите общественной морали», «Об информации, информатизации и защите информации», а также в Гражданском и Уголовном кодексах.

Интересен опыт Республики Молдова в сфере обеспечения информационной безопасности, в которой приняты законы «О службе информации и безопасности Республики Молдова»¹ и «О статусе офицера информации и безопасности»².

Закон «О службе информации и безопасности Республики Молдова» определяет назначение, правовую основу, принципы, направления деятельности, полномочия, силы и средства Службы информации и безопасности Республики Молдова, а также порядок осуществления контроля и надзора за ее деятельностью. Законом «О статусе офицера информации и безопасности» устанавливаются правовой статус офицера информации и безопасности Службы информации и безопасности Республики Молдова, порядок исполнения специальной службы по контракту в должности офицера информации, дисципли-

нарный режим, права и обязанности офицера информации, запреты, защита и ответственность.

5.6. Ответственность за нарушение законодательства

Ответственность СМИ перед обществом реализуется в рамках предписаний законов, призванных защищать интересы личности, гражданского общества и государства в информационной сфере.

Как правило, нарушение законодательства о средствах массовой информации влечет уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность. Уголовная ответственность наступает только в случае, если состав преступления прямо предусмотрен Уголовным кодексом страны и только для физических лиц. Юридические лица могут подвергаться гражданской (материальной) и административной ответственности.

Анализ национальных законов стран Содружества, регулирующих вопросы ответственности СМИ, показал, что закрепление института ответственности в законодательствах стран Содружества различается.

В законе **Азербайджанской Республики** предусмотрена ответственность за ущемление свободы массовой информации и прав журналиста; ответственность за злоупотребление свободой массовой информации и правами журналиста; за необоснованный отказ от опровержения, поправки и ответа, несоблюдение вступивших в законную силу решений и постановлений суда; за воспрепятствование осуществляемому на законных основаниях распространению печатной продукции, установление незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания; за незаконное финансирование государственными органами, юридическими и физическими лицами зарубежных стран средств массовой информации, производимых (распространяемых) на территории Азербайджанской Республики; за незаконное изготовление продукции средства массовой информации и его распространении редакцией и издательством после постановления суда о приостановлении или прекращении его изготовления.

¹ Monitorul Oficial. 1999. 31 дек.

² Monitorul Oficial. 2007. 2 нояб.

Согласно закону **Республики Армения** «осуществитель информационной деятельности, реализующий ее с нарушением требований закона, подлежит предусмотренной законом ответственности». Подобные отсылочные нормы содержатся также в законах **Республики Беларусь, Кыргызской Республики, Республики Узбекистан**.

Законодатель **Республики Казахстан** пошел по пути определения оснований ответственности за нарушение законодательства о средствах массовой информации. Согласно закону о СМИ основанием ответственности является:

– распространение не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина или организации, воздействие средствами массовой информации на суд влекут ответственность, предусмотренную законодательными актами Республики Казахстан;

– ответственность за нарушение законодательства о средствах массовой информации несут виновные в этом должностные лица государственных органов и иных организаций, а также собственник, распространитель, главный редактор (редактор) средства массовой информации, авторы распространяемых сообщений и материалов;

– собственник, главный редактор (редактор) средства массовой информации несут установленную законодательными актами Республики Казахстан ответственность за распространение сообщений и материалов, содержащих пропаганду или агитацию насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, культа жестокости, насилия и порнографии, независимо от источника их получения;

– воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста влечет установленную законодательством Республики Казахстан ответственность.

В законе **Республики Молдова** законодатель ограничился регулированием ответственности должностных лиц, которые несут ответственность за:

а) воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста путем необоснованного отказа в аккредитовании, или неоправданного прекращения аккредитования, или иным образом;

б) оказание давления на журналиста с целью распространения или нераспространения информации;

с) раскрытие источника информации или псевдонима автора без их согласия.

В **Российской Федерации**, так же как в Азербайджанской Республике предусмотрена ответственность за ущемление свободы массовой информации; ответственность за злоупотребление свободой массовой информации, но расширены «иные» нарушения законодательства о средствах массовой информации, выразившиеся:

в учреждении средства массовой информации через подставное лицо, получении свидетельства о регистрации либо лицензии на вещание обманным путем, скрытой уступке лицензии или неправомерном получении льгот, установленных для специализированных средств массовой информации;

в незаконном изготовлении продукции средства массовой информации без его регистрации либо после решения о прекращении или приостановлении его деятельности, уклонении от перерегистрации, а также предъявлении при регистрации не предусмотренных настоящим Законом требований;

в воспрепятствовании осуществляемому на законном основании распространению продукции средства массовой информации, установлении незаконных ограничений на розничную продажу тиража периодического печатного издания;

в нарушении установленных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах правил проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, порядка и условий распространения материалов предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума;

в незаконном распространении продукции средства массовой информации без его регистрации либо после решения о прекращении или приостановлении его деятельности или без разрешения на выход в свет (в эфир), в незаконном коммерческом распространении, осуществлении вещания без лицензии либо с нарушением лицензионных условий;

в нарушении правил распространения обязательных сообщений, рекламы, эротических изданий и программ;

в нарушении порядка объявления выходных данных, представления обязательных экземпляров, хранения материалов теле- и радиопередач;

в создании искусственных помех, препятствующих уверенному приему радио- и телепрограмм.

Законодательство **Республики Таджикистан** и **Туркменистана** при определении ответственности за нарушения законодательства о СМИ определяют основания ответственности и ее субъектов аналогичным образом. Основаниями ответственности Республики Таджикистан и Туркменистана являются: опубликование и распространение литературы и изданий, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, призывы к насильственному свержению или изменению конституционного строя, порочащие честь и достоинство государства и Президента, пропаганда войны, насилия и жестокости, расовой, национальной религиозной исключительности, терроризма во всех его проявлениях или нетерпимости, порнография, призывы к совершению других уголовно наказуемых деяний, пристрастное использование средств массовой информации с целью вмешательства в личную жизнь граждан. Субъектами ответственности являются виновные должностные лица государственных и общественных органов, а также редакция, редактор (главный редактор) средства массовой информации, авторы распространяемых сообщений и материалов.

Кроме того, предусматривается недопустимость воспрепятствования законной профессиональной деятельности журналиста и ответственность за незаконную подготовку, и распространение продукции средств массовой информации.

В законодательстве **Украины** предусмотрены только основания ответственности, такие как: незаконное изъятие или уничтожение тиража либо его части; нарушение прав журналиста, установленных настоящим Законом; нарушение положений статьи 3 настоящего Закона; злоупотребление правами журналиста; получение свидетельства о государственной регистрации путем обмана; изготовление, выпуск или распространение печатного средства массовой информации без его регистрации или после прекращения его деятельности, уклонение от перерегистрации или от сообщения регистрирующему органу об изменении вида издания, юридического адреса учредителя (соучредителей), местонахождения редакции; нарушение порядка вложения данных, направления контрольных экземпляров; нарушение права требования о публикации опровержения

и порядка его публикации; нарушение законодательства по вопросам интеллектуальной собственности.

Общими для законодательств всех стран Содружества являются основания для освобождения от ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности. Так, редакция, главный редактор, журналист не несут ответственности за распространение сведений, не соответствующих действительности и порочащих честь и достоинство граждан и организаций, либо ущемляющих права и законные интересы граждан, либо представляющих собой злоупотребление свободой массовой информации и (или) правами журналиста в том случае, если эти сведения: присутствуют в обязательных сообщениях; получены от информационных агентств; содержатся в ответе на запрос информации либо в материалах пресс-служб государственных органов, организаций, учреждений, предприятий, органов общественных объединений; являются дословным воспроизведением фрагментов выступлений народных депутатов на съездах, сессиях, заседаниях, конференциях, пленумах общественных объединений, а также официальных выступлений должностных лиц государственных органов, организаций и общественных объединений; содержатся в авторских произведениях, идущих в эфир без предварительной записи, либо в текстах, не подлежащих редактированию в соответствии с Законом «О средствах массовой информации»; являются дословным воспроизведением сообщений и материалов или их фрагментов, распространенных другим средством массовой информации, которое может быть установлено и привлечено к ответственности за данное нарушение законодательства о средствах массовой информации.

Ответственность за правонарушения в области информации и информатизации в законодательстве стран Содружества связана с фиксацией правонарушений, выявлением преступлений в области информации и информатизации, преступлений в области нарушения режима государственной или частной (коммерческой, банковской) тайны, пресечения и установления ответственности за компьютерные преступления, административно-правовые нарушения (проступки); дисциплинарные нарушения при работе с информацией; с реализацией материальной ответственности при нанесении ущерба при нарушении правил работы в информационной сфере, нарушении прав

участников отношений в области информационной деятельности и отношений различных субъектов в информационной сфере в целом.

Наиболее распространенными способами нанесения ущерба информационной безопасности являются: нарушение конфиденциальности, то есть ее раскрытие, нарушение целостности информации, то есть полное или частичное уничтожение или искажение, фальсификация, дезинформация; полное или частичное нарушение работоспособности информационных систем.

5.7. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств стран Содружества)

Анализ состояния информационного пространства СНГ и соответствующего правового регулирования показал, что существующие различия в нормативно-правовом регулировании на уровне национальных законодательств не являются препятствием для информационного сближения стран Содружества.

Вместе с тем необходимо дальнейшее совершенствование механизма реализации договоров и соглашений, заключенных в рамках СНГ, более глубокое регулирование отношений, связанных с обеспечением информационной безопасности и защиты информационного суверенитета.

Для более четкого определения предметной области законодательства и построения целостной правовой системы в сфере информации и массовых коммуникаций было бы целесообразно в национальных законодательствах стран Содружества выделить следующие основные направления развития законодательства, гармонизация которых имеет важное значение для каждого из государств – участников СНГ:

- создание правовых условий для развития и распространения новых информационных технологий, расширения межгосударственного информационного обмена, повышения доверия и безопасности при информационном обмене;

- создание правовых гарантий, норм и механизмов по недопущению и пресечению правонарушений в глобальном киберпространстве, обеспечению безопасности функционирования национальных информационно-телекоммуникационных сетей, их защиты от несанкционированного вмешательства;

- совершенствование правовых гарантий и норм, обеспечивающих реализацию права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений в условиях применения современных цифровых информационно-телекоммуникационных технологий;

- развитие международно-правовых норм, обеспечивающих возможность эффективного расследования преступлений, связанных с информационными технологиями, и привлечения к ответственности за их совершение, а также создания глобальной системы противодействия разработке и использованию информационного оружия;

- установление международных стандартов и гарантий для подтверждения подлинности передаваемых электронными средствами сообщений в рамках межправительственного обмена информацией.

Глава 6

**ЛИТЕРАТУРА, КНИГОИЗДАНИЕ
И КНИГОРАСПРОСТРАНЕНИЕ,
БИБЛИОТЕКИ
И МЕЖБИБЛИОТЕЧНЫЙ ОБМЕН**

6.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ в сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, межбиблиотечного обмена

В сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, библиотек и межбиблиотечного обмена между странами СНГ принято несколько международных соглашений, главной целью которых является создание условий для широкого и свободного обмена и распространения печатной продукции, производимой на территориях государств-участников.

Так, среди первых документов принятых в данной сфере можно назвать «Соглашение о сотрудничестве в области информации» от 9 октября 1992 года, «Соглашение о сотрудничестве в области книгоиздания, книгораспространения и полиграфии» от 10 февраля 1995 года, «Решение Содружества Независимых Государств о Концепции формирования информационного пространства Содружества Независимых Государств» от 18 октября 1996 года, «Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в области периодической печати» от 4 июня 1999 года.

Основываясь на этих документах, государства – участники СНГ приняли решение создать ответственный межгосударственный орган по реализации данных Соглашений, и в 1999 году был создан межгосударственный Совет по сотрудничеству в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии.

Базовым нормативно-правовым актом в деятельности Совета является «Соглашение о сотрудничестве в области книгоиздания, книгораспространения и полиграфии», которое было принято (после истечения срока действия предыдущего Соглашения 1995 года) Советом глав правительств Содружества Независимых Государств 16 апреля 2004 года в городе Чолпон-Ате. Подписали Соглашение 9 государств: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Грузия, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан. Внутригосударственные процедуры по вступлению в силу Соглашения о сотрудничестве в области книгоиздания, книгораспространения и полиграфии выполнили 8 государств из 9, подписавших Соглашение (кроме Грузии).

Основными направлениями деятельности Совета являются развитие взаимовыгодного сотрудничества в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии и содействие реализации принятых межгосударственных и межправительственных решений в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии. Для этого Совет осуществляет следующие функции: межгосударственный обмен информацией о вопросах периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии государств – участников Соглашения, создает информационную базу о проблемах, представляющих взаимный интерес; разрабатывает предложения по нормативно-правовому регулированию взаимоотношений государств – участников Соглашения 2004 г., осуществляемых в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии, и вносит их в установленном порядке на рассмотрение Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств; разрабатывает рекомендации по сближению национального законодательства в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии государств – участников Соглашения; взаимодействует с органами Содружества Независимых Государств, государственными органами и организациями, хозяйствующими субъектами государств – участников Соглашения в вопросах периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии; готовит и участвует в реализации совместных программ и мероприятий по развитию сотрудничества государств – участников Соглашения, осуществляемых в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии.

В рамках утвержденных направлений деятельности межгосударственным Советом разрабатывается целый ряд мероприятий. Так, Советом организуется проведение международных книжных выставок и ярмарок, проводимых на территориях стран Содружества, осуществляется многогранная деятельность по укреплению связей между книгораспространителями государств – участников СНГ, развивается научное сотрудничество в области книговедения между учеными государств Содружества. Как правило, такие мероприятия утверждаются решением Совета глав правительств на определенный период.

Например, на 2011–2012 годы утвержден План приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 19 ноября 2010 года. Раздел VI указанного плана посвящен книгоизданию, книгораспространению и полиграфии и содержит порядка 10 крупных мероприятий.

Реализуя функцию нормативно-правового регулирования взаимоотношений государств – участников Соглашения Совет активно участвовал в подготовке проектов «Декларации о поддержке книги» и Соглашения о создании благоприятных условий для взаимного обмена печатной продукцией. В результате «Декларация о поддержке книги» принята Советом глав государств СНГ 9 октября 2009 года. Принятие Декларации является конкретным вкладом в содействие пропаганде чтения в государствах – участниках СНГ. Кроме того, для того чтобы подчеркнуть роль книги как неотъемлемой части процесса воспитания и образования, важнейшего средства хранения и передачи информации, 2008 год был объявлен Годом литературы и чтения в Содружестве Независимых Государств.

Активное участие в деятельности межгосударственного Совета по сотрудничеству в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии принимает не менее авторитетная организация в рассматриваемой сфере – Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ. Благодаря предоставлению различных грантов Межгосударственным фондом гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ значительно повышается престиж конкурсов, проводимых в рамках запланированных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества.

Развитие библиотечного дела и межбиблиотечного обмена также включено в сферу международного сотрудничества. Так, в 1999 году было принято Соглашение о создании системы межбиблиотечного абонемента государств – участников СНГ; Положение о системе межбиблиотечного абонемента и доставки документов государств – участников Содружества Независимых Государств, утвержденное решением Экономического совета Содружества Независимых Государств 11 марта 2005 года, а также Концепция формирования информационно-библиотечного пространства на базе приграничных библиотек государств – участни-

ков СНГ, утвержденная решением Содружества Независимых Государств от 22 мая 2009 года.

В План приоритетных мероприятий в сфере гуманитарного сотрудничества государств – участников СНГ на 2011–2012 годы включен ряд мероприятий в целях развития межбиблиотечного обмена и развития библиотечного дела в странах Содружества.

Таким образом, можно констатировать, что в сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, библиотек и межбиблиотечного обмена созданы международные соглашения, которые весьма эффективно реализуются в рамках запланированных и утвержденных мероприятий ответственным координирующим органом – Советом. Предприняты необходимые меры создания благоприятных условий для развития взаимовыгодного и равноправного сотрудничества в рассматриваемой области; развития единого информационного пространства; реализации полноценного обмена информацией между заинтересованными организациями государств о выпущенных и находящихся в производстве изданиях, а также развитие единого рынка издательских, полиграфических, торговых и библиотечных услуг на территориях стран Содружества.

Необходимо также отметить, что в общей гуманитарной сфере (куда входит сфера литературы, книгоиздания и книгораспространения, библиотек и межбиблиотечного обмена) помимо вышеуказанных международных соглашений, в которых участвуют все государства – члены СНГ, создаются дополнительные двух- и трехсторонние договоры и соглашения между отдельными странами – участниками СНГ для более плодотворного сотрудничества в данной сфере.

Так, заключено Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области культуры и гуманитарной сферы от 4 января 1998 года; Соглашение между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области культуры и гуманитарной сферы от 27 мая 1996 года; Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года и др.

Среди проблем сотрудничества в сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, библиотек и межбибли-

отечного обмена можно отметить слабую государственную поддержку проводимых мероприятий и недостаточность финансового обеспечения межгосударственных проектов и программ в указанной сфере.

6.2. Общая характеристика национальных законодательств стран Содружества в сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, библиотек и межбиблиотечного обмена

Сфера литературы, книгоиздания и книгораспространения, библиотек и межбиблиотечного обмена – один из важных каналов информационного обеспечения жизнедеятельности современного общества. Задача законодательства в этой сфере – поддерживать высокое художественно-эстетическое значение литературных произведений в мировой культуре. В настоящее время законы, которыми определена сфера литературного творчества, ее издательского сопровождения и библиотечного хранения и распространения и которые изданы в 1998–2000 гг., продолжают действовать с изменениями, включенными в законы в последние годы и отразившими современные социальные реалии.

Законодательной базой для развития литературы как интеллектуального творчества в национальных законодательствах стран Содружества являются конституции государств – участников СНГ, гражданские кодексы, а также законы «Об авторском праве и смежных правах». Исключение составляет только законодательство Туркменистана, где отдельного закона нет, авторское право урегулировано Гражданским кодексом Туркменистана.

Анализ национальных законодательств стран Содружества в сфере литературы позволяет говорить об отсутствии правовых проблем в данной сфере. В законодательных актах, как правило, закреплены основные институты авторского права, такие как виды объектов, авторы произведений, соавторство, имущественные и личные неимущественные права, смежные права, объекты и субъекты смежных прав, защита авторских и смежных прав и т.д.

Защите авторских прав посвящены и международные акты как на уровне стран Содружества, так и между отдельными странами Содружества. Так, в 1993 году принято Соглашение стран Содружества «О сотрудничестве в области охраны авторского права и смежных прав», в 2009 году Соглашение о сотрудничестве по организации межгосударственного обмена информацией и формированию национальных баз данных авторского права и смежных прав. Двусторонние соглашения по защите авторских прав приняты между Республикой Казахстан и Азербайджанской Республикой, между Республикой Узбекистан и Азербайджанской Республикой.

Законодательство в сфере книгоиздания в странах Содружества получило развитие в двух основных направлениях: регулирование осуществляется отдельным специальным законом (Азербайджанская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Украина) или данная сфера входит в предмет регулирования гражданского права, и не требует особого специального регулирования (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Россия).

Как правило, отношения в сфере издательского дела регулируются комплексом законодательных актов, в который входит: конституция страны, гражданский кодекс, законы «Об информации», «О государственной тайне» («О государственных секретах»), «О рекламе», «Об обязательном экземпляре документов», «Об архивном деле», при выступлении в качестве учредителя органа периодической печати издательство должно соблюдать нормы закона «О средствах массовой информации» и др.

Часть нормативно-правового массива регулирования вопросов книгоиздания в национальных законодательствах стран Содружества составляют подзаконные акты органов исполнительной власти, в том числе ведомственные акты. Например, вопросы редакционно-издательской подготовки текстов, полиграфического оформления издания, авторской и редакционно-технической подготовки к выпуску издания в свет часто имеют узкопрофессиональный и специализированный характер, не требуют законодательного регулирования. Подзаконными нормативными правовыми актами устанавливаются и минимальные ставки авторского вознаграждения за издание художественных, научных и иных произведений. Известное зна-

чение в нормировании издательской деятельности придается установлению государственных и иных стандартов отдельных видов изданий и их выходных сведений.

Характерными чертами национальных законов Азербайджанской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан и Украины об издательском деле является запрет цензуры, недопустимость злоупотребления свободой издательской деятельности, государственная регистрация или лицензирование издательской деятельности, свобода организации и осуществления издательского дела.

В странах, где специального закона об издательской деятельности не имеется (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Россия) вышеперечисленные принципы издательского дела также закреплены, но в других законах. Например, в **Республике Армения** вопросы организации книгоиздания в достаточной мере урегулированы общим законодательством в сфере административно-правовых, гражданско-правовых отношений (принципы издательского дела, вопросы организации и деятельности), а также гражданско-правовых отношений с международным участием, поскольку книгопечатание (полиграфия) часто осуществляется иностранными подрядчиками.

Книгоиздание в **Республике Беларусь** в должной мере урегулировано нормами хозяйственного законодательства, которые затрагивают вопросы организационно-правовой формы субъектов, осуществляющих издательскую деятельность, лицензионного и хозяйственно-договорного регулирования отношений по полиграфическому производству. Большую часть нормативно-правового массива регулирования вопросов книгоиздания в Республике Беларусь составляют подзаконные акты органов исполнительной власти, при этом для довольно значительной части регулируемых вопросов избрана форма законодательного акта. Это, главным образом, законы Республики Беларусь «О рекламе», «Об информатизации», «О государственных секретах», затрагивающие регулирование специфических вопросов о некоторых видах и свойствах продукции, выпускаемой издательствами.

В **Республике Казахстан** издание печатной продукции и основные принципы издательского дела регулируются со-

гласно общим нормам гражданского законодательства, а распространение книг, подпадающее под определение «торговой деятельности (предпринимательская деятельность физических и юридических лиц, направленная на осуществление купли-продажи товаров) определяется Законом Республики Казахстан от 12 апреля 2004 года № 544-ІІ «О регулировании торговой деятельности».

Регулирование отношений в указанной сфере в Кыргызской Республике осуществляется на основе Конституции Республики, Гражданского кодекса, но преобладающее число правовых актов, регулирующих издательскую деятельность, являются подзаконными.

Книгоиздание в **Российской Федерации** также не рассматривается как вид деятельности, требующей особого специального регулирования, и входит в предмет регулирования гражданского права (ст. 2, 23 и др. части 1 Гражданского кодекса РФ), законодательства о предпринимательской деятельности (Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации») и законодательства о торговой деятельности (Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»). Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» налагает на производителей документов (включая книгоиздателей) специальные обязательства по доставке через полиграфические организации в день выхода в свет первой партии тиража печатных изданий в Российскую книжную палату. В этот перечень входят: 16 обязательных экземпляров книг и брошюр, журналов и продолжающихся изданий на русском языке; 7 обязательных экземпляров книгоизданий, нотных изданий, географических карт и атласов на русском языке; 4 обязательных экземпляра книг и брошюр, журналов и продолжающихся изданий, книгоизданий, географических карт и атласов на языках народов Российской Федерации (за исключением русского) и на иностранных языках; 4 обязательных экземпляра текстовых листовых изданий; 9 обязательных экземпляров авторефератов диссертаций и диссертаций в виде научных докладов; 10 обязательных экземпляров стандартов. В целях сохранения и развития единого информационного пространства государств – участников Содружества Независимых

Государств осуществляется поставка в национальные фондохранилища этих стран обязательного экземпляра отечественных изданий в порядке взаимобмена на основе соответствующих договоров и соглашений (ст. 8).

Из общего ряда стран по вопросу регулирования книгоиздательской деятельности выделяется Туркменистан, где пока идет законопроектная деятельность по принятию закона «Об издательской деятельности». В настоящий момент книгоиздание регулируется Указом Президента «Об упорядочении издательской деятельности в Туркменистане» № 2022 от 22 декабря 1994 года. Этот документ является небольшим по объему и содержит понятие печатного издания, общие права и обязанности авторов и издательств, а также ряд положений о недопустимости разглашения тайны, призыва к насильственному свержению или изменению существующего государственного или общественного строя, пропаганды войны, насилия и жестокости и т.д.

Законодательными актами национальных законодательств стран Содружества, создающими правовую базу для книгохранения и книгораспространения в библиотечной системе, являются конституция страны, гражданский кодекс, законы «О библиотечном деле», «О культуре» («Основы законодательства о культуре»), «Об архивном деле», «Об обязательном экземпляре документов», которые есть практически во всех странах Содружества.

Библиотека в национальном законодательстве – это не только хранилище литературы и иной печатной продукции, обеспечивающее общественное пользование книгами, но и культурно-просветительный, информационный, воспитательный, интеллектуальный, эстетический, научный центр, создаваемый с целью развития общества и его членов. Библиотекам обеспечивается право на первоочередное получение новых выпущенных книг, иных изданий. В составе библиотечной системы наряду с массовыми библиотеками функционируют специальные библиотеки для детей, молодежи, научные, библиотеки для слепых и др.

Развитию библиотечного дела в последние годы уделяется повышенное внимание в странах Содружества. Учитывая огромную ценность библиотек для сохранения и распространения достижений национальных и мировой культур, в 1996 году на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участ-

ников СНГ был принят Модельный библиотечный кодекс для стран Содружества. Этот рекомендательный акт устанавливает единое понимание правовых основ деятельности библиотек как совокупности основных принципов государственного регулирования, единообразно понимаемых и разделяемых всеми государствами – участниками СНГ.

Интересным является факт, что национальные законы о библиотечном деле в некоторых странах Содружества, которые приняты раньше Модельного библиотечного кодекса, учитывают большинство принципов, изложенных в Модельном библиотечном кодексе. Тогда как национальные законы стран, которые приняли такой закон позже, сосредоточили свое внимание на современных тенденциях регулирования библиотечного дела, таких как вхождение в мировое информационное пространство.

Специальные законы «О библиотечном деле» («О библиотеках», «О библиотечной деятельности») есть во всех странах Содружества, кроме Республики Армения и Республики Казахстан, в которых библиотечное дело регулируется нормами закона «Об основах культурного законодательства» Республики Армения и «О культуре» Республики Казахстан.

Как правило, в национальных законах государств – участников СНГ «О библиотечном деле» основными урегулированными институтами являются права граждан в области библиотечного дела, обязанности и права библиотек, обязанности государства в области библиотечного дела, национальный библиотечный фонд и статус национальных библиотек, а также организация взаимодействия библиотек.

Право граждан на свободный доступ к библиотечным фондам обеспечивается созданием правовых, экономических, социальных, организационных и иных условий, которые регулируются в национальных законах стран Содружества.

Законодательство различных государств – участников СНГ подвержено общей тенденции: национальные библиотеки рассматриваются как научно-исследовательские и научно-методические центры. В этих целях они наделены правами осуществлять маркетинговые и социологические исследования, организовывать систему повышения квалификации и обмена опытом, проводить международные и республиканские конференции, совещания, семинары, поддерживать деятельность библиотечных ассоциаций.

Библиотечная сфера обогащается расширением и обновлением форм комплектования библиотечных фондов: пополнение новейшей литературой, создание электронных библиотек – следствие внедрения мероприятий государственных программ по развитию библиотечно-информационной сферы. Национальные библиотеки стран Содружества в настоящее время играют значительную роль в культурной, образовательной и информационной жизни общества.

Анализ национальных законодательств в сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, библиотек и межбиблиотечного обмена позволяет говорить о сбалансированности законодательного комплекса, что позволяет проводить эффективную политику развития отрасли в каждой стране.

6.3. Управление и финансирование (государственная поддержка) в сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, межбиблиотечного обмена

Свобода издательской деятельности, с одной стороны, и острая необходимость государственной поддержки (особенно при выпуске социально значимой литературы) – с другой, позволила выработать существующие способы государственного регулирования в сфере книгоиздания в странах Содружества. Государственное регулирование сферы осуществляется путем предоставления налоговых льгот, снижения или отмены таможенных пошлин, лицензирования, патентирования, сертификации и стандартизации, применения нормативов, лимитов и государственного заказа. Законодательный комплекс, состоящий из налоговых кодексов государств – участников СНГ, таможенных кодексов, законов о лицензировании, о патентах, о государственных социальных заказах и др., разработан достаточно четко и детально, что позволяет сфере книгоиздания развиваться достаточно активно.

Анализ государственной поддержки, используемой в странах Содружества, позволяет выделить три основные формы: прямая, косвенная и комплексная (включающая в себя элементы первых двух). Под прямой поддержкой подразумевается использование государственных субсидий для развития книгоиздания в целом, для осуществления отдельных издательских проектов, особенно носящих ярко выраженный национальный

характер, для поддержания книготорговых фирм и библиотек, а также для поощрения экспорта книг, прав, издательских и полиграфических услуг. Прямая поддержка книгоиздания осуществляется на основе целевых программ выпуска различных видов социально значимой литературы: учебной, научной (в том числе научно-технической), справочной, детской, литературы на языках малых народов и др.

Основной же формой государственной поддержки издательского дела в странах Содружества является применение разнообразных средств косвенной поддержки, которые распространяются либо на всю издательскую систему в целом, либо на ее отдельные подсистемы – научную, учебную и т.д. Среди этих средств наиболее важное место принадлежит государственной политике в области налогов и снижения таможенных тарифов при книгообмене.

При осуществлении комплексной государственной поддержки могут одновременно действовать все перечисленные выше способы, а также их различные комбинации.

Заслуживает внимания опыт Украины, законодательство которой содержит специальный закон, посвященный государственной поддержке рассматриваемой сферы, а именно Закон Украины от 6 марта 2003 года № 601-IV «О государственной поддержке книгоиздательского дела в Украине». В законе перечислены виды государственной поддержки книгоиздательского дела, применяющейся на Украине, согласно которому господдержка осуществляется путем налогового, таможенного, валютного и других видов регулирования, а также путем государственного заказа на издание книжной продукции.

Широкое распространение в странах Содружества получила практика размещения государственного заказа на выпуск издательской продукции, который формируется в соответствии с требованиями законодательства. Например, на Украине размещение государственного заказа осуществляется с учетом особенностей Закона Украины «О государственном заказе для удовлетворения приоритетных государственных потребностей». Выбор исполнителей государственного заказа осуществляется в порядке, установленном Законом Украины «Об осуществлении государственных закупок».

Как правило, в перечень книжных изданий, предусмотренных к выпуску по государственному заказу, включаются

издания, освещающие актуальные темы в контексте современных проблем государства, содействующие развитию культуры, образования и науки, укреплению научно-технического и инвестиционного потенциала государства, воспитанию молодежи, удовлетворяющие читательский спрос, посвященные памятным датам. Тираж издательской продукции, выпущенной по государственному заказу, бесплатно передается в соответствии с распределением, которое осуществляется государственным заказчиком с предварительным изучением потребности для пополнения фондов публичных и специальных библиотек государственной и частной формы собственности, общественных организаций, культурных национальных обществ, органам государственной власти и используется для удовлетворения общегосударственных и общественных потребностей.

Государственный заказ на издательскую продукцию используется и в других государствах – участниках СНГ – в Республике Казахстан, Кыргызской Республике, России, Республике Таджикистан

В Республике Узбекистан устанавливаются льготные размеры государственной пошлины за выдачу лицензии и продление срока действия лицензии в соответствии с Законом «Об издательской деятельности» для подготовки к выпуску и изданию детской, учебной, нормативно-справочной, научной и технической литературы. Кроме того, вышеперечисленная издательская продукция, а также продукция для слепых и инвалидов, издается на льготных условиях и обеспечивается бумагой, другими ресурсами, включая полиграфические мощности.

В Республике Молдова государство признает приоритетными и поддерживает издание произведений классиков, наиболее значительных произведений современных писателей Республики Молдова, книг из золотого фонда мировой литературы, в том числе детской, иллюстрированных книг для детей, книг, предусмотренных государственными образовательными стандартами, справочной литературы общего характера и по различным тематическим направлениям. Средства для поддержки издания национальной книги ежегодно предусматриваются в государственном бюджете Молдовы, которые распределяются издательствам Министерством культуры на конкурсной основе. Эти средства имеют целевой характер. Списки работ, предложенных

к изданию за счет средств государственного бюджета, составляются Министерством культуры в пределах предусмотренных в бюджете средств на основе предложений подведомственных указанному министерству государственных издательств, согласованных с Министерством просвещения, Академией наук Молдовы, заинтересованными творческими союзами.

Впоследствии книги, изданные за счет средств государственного бюджета, передаются Министерству культуры и Министерству просвещения для бесплатного комплектования фондов публичных и школьных библиотек, обмена издательско-полиграфической продукцией на основе международных конвенций и соглашений, одной из сторон которых является Республика Молдова. До пяти процентов тиража издания, представляющего особый интерес для общественного мнения, может использоваться по усмотрению субъектов издательской деятельности в рамках протокольных мероприятий и культурных событий особого значения как в стране, так и за рубежом.

Средства для поддержки издания национальной книги могут ежегодно предусматриваться по мере возможности и в бюджетах административно-территориальных единиц (по решению соответствующих местных советов). В этом случае списки работ, предложенных к изданию, согласуются с Министерством культуры Молдовы. Изданные книги передаются для бесплатного комплектования фондов публичных и школьных библиотек соответствующих административно-территориальных единиц. До пяти процентов тиража издания, представляющего особый интерес для общественного мнения, может также использоваться по усмотрению субъектов издательской деятельности в рамках протокольных мероприятий и культурных событий особого значения.

Анализ национальных законодательств стран Содружества показал, что правовая основа для оказания различных форм государственной поддержки сферы литературы, книгоиздания и книгораспространения, библиотек и межбиблиотечного обмена разработана достаточно полно и позволяет осуществлять любые формы (прямую, косвенную и комплексную) государственной поддержки. Дело остается только за правоприменением и количеством выделенных финансовых средств.

6.4. Правовые основы деятельности союза литераторов и книгоиздателей в законодательстве стран Содружества

В сфере литературы и книгоиздания в последнее десятилетие заметно усилилось стремление к восстановлению культурных и литературных взаимосвязей на постсоветском пространстве. Достаточно четко прослеживается тенденция к консолидации внутри существующих союзов писателей государств – участников СНГ.

После распада Советского Союза писательские организации союзных республик стали самостоятельными структурами. Союз писателей СССР прекратил свое существование. Однако большинство писателей осознали пагубность самоизоляции. В результате стремления к сохранению межнациональной дружбы литератур было создано Международное сообщество писательских союзов (далее – МСПС).

Правовой основой деятельности этой организации являются международные соглашения, а также двух- и трехсторонние договоры в области культуры. Например, Соглашение о гуманитарном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств; Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Кабинетом Министров Украины о сотрудничестве в области культуры и искусства; Соглашение между Министерством культуры Российской Федерации и Министерством культуры Республики Таджикистан о сотрудничестве в области культуры; Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Туркменистана в области культуры и искусства; Соглашение между Министерством культуры и информации Кыргызской Республики и Министерством культуры Республики Таджикистан о сотрудничестве в области культуры; Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области культуры и искусства; Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области культуры и искусства; Соглашение между Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации и Министерством культуры и туризма Украины о сотрудниче-

стве в области культуры; Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Армения о сотрудничестве в области культуры; Соглашение о сотрудничестве между Министерством культуры Республики Таджикистан и Министерством культуры и по делам молодежи Республики Армения в области культуры; Соглашение о сотрудничестве между Министерством культуры Республики Беларусь и Министерством культуры и по делам молодежи Республики Армения в области культуры; Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве в области культуры; Соглашение между Министерством культуры Республики Беларусь и Министерством культуры Латвийской Республики о сотрудничестве в области культуры и искусства; Соглашение между Министерством культуры, информации и общественно-согласия Республики Казахстан и Министерством культуры Республики Беларусь о сотрудничестве в области культуры и искусства и др., а также устав МСПС.

Международное сообщество писательских союзов помимо обширной общественной деятельности занимается правотворчеством, так, на внеочередном съезде 30 ноября 2005 года принята декларация «Об укреплении единства и расширении взаимодействия литератур на постсоветском евразийском культурном пространстве».

Правовой основой деятельности национальных союзов литераторов в странах Содружества являются конституция страны, гражданский кодекс, закон об общественных объединениях, устав союза литераторов.

При регулировании деятельности общественных объединений, к которым относятся писательские союзы (союзы литераторов), национальные законодательства получили развитие по двум основным направлениям: специальный закон об общественных объединениях принят и действует или специальное регулирование отсутствует. Так, в Азербайджанской Республике правовой основой деятельности Союза писателей Азербайджана является Конституция и Гражданский кодекс Республики, а также устав Союза писателей Азербайджана. Специального закона об общественных объединениях не предусмотрено, ввиду полноты регулирования этого вопроса в рамках Гражданского кодекса.

В Республике Армения помимо Конституции и Гражданского кодекса деятельность общественных объединений попадает под сферу регулирования сразу двух специальных законов: Закона Республики Армения от 24 ноября 1993 года № С-0919-1-ЗР-88 «Об организациях, не преследующих цели получения прибыли», а также Закона Республики Армения от 24 декабря 2001 года № ЗР-268 «Об общественных организациях».

В Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике и Республике Молдова деятельность союзов литераторов (писателей) регулируется в рамках национального гражданского законодательства, и дополнительного законодательного регулирования в виде специального закона не требуется. В других странах, а именно: в Российской Федерации, Республике Таджикистан, Туркменистане, Республике Узбекистан и Украине, законодательство пошло по пути более детального регулирования деятельности союзов литераторов (писателей) и были приняты специальные законы об общественных объединениях.

6.5. Правовой статус библиотек, государственное управление библиотечным делом в странах Содружества

Правовой статус библиотек определяется, как правило, национальным законодательством. Однако важной частью любой национальной правовой системы, согласно конституционному принципу всех стран Содружества, являются международные акты. Современное развитие принципов государственного управления, углубление и расширение культурных связей усиливают значимость межгосударственного сотрудничества. В его рамках решаются конкретные задачи взаимодействия государств – участников СНГ.

В сфере библиотечного дела принято несколько важных международных актов, направленных в основном на формирование межбиблиотечного обмена, информационного пространства. Так, в 1999 году принято Соглашение о создании системы межбиблиотечного абонементов государств – участников СНГ. Позже приняты Положение о системе межбиблиотечного абонементов и доставки документов государств – участников Содружества Независимых Государств и Концепция форми-

рования информационно-библиотечного пространства на базе приграничных библиотек государств – участников СНГ.

В реализации этих международных актов активное участие принимала Российская государственная библиотека, поэтому в 2006 году решением Совета глав правительств Содружества ей был присвоен статус базовой организации государств – участников СНГ по сотрудничеству в области библиотечного дела.

В ряду международных актов заметное место занимает Модельный библиотечный кодекс для государств – участников СНГ, который определяет совокупность основных принципов государственного регулирования, основные понятия, взаимные права и обязанности государства и библиотек, библиотек и граждан, единообразно понимаемых и разделяемых всеми странами Содружества. Понятийный аппарат Библиотечного кодекса включает понятия библиотеки, общедоступной библиотеки, публичной библиотеки, национальной библиотеки, которые нашли свое отражение в национальных законах.

Национальная библиотека согласно Модельному кодексу – государственное культурное, научное, образовательное учреждение, сохраняющее историческую память нации, удовлетворяющее универсальные информационные потребности общества, организующее библиотечную, библиографическую и научно-информационную деятельность в интересах всех народов государства, развития отечественной и мировой культуры, науки, просвещения и образования. Это понятие воспроизведено в национальных законах стран Содружества.

Правовую основу деятельности библиотек в национальных законодательствах составляет комплекс нормативных правовых актов: конституция страны, гражданский кодекс, законодательство о культуре, специальный закон о библиотечном деле, об архивном деле, об обязательном экземпляре документов.

Национальные библиотеки на постсоветском пространстве были преобразованы из государственных республиканских библиотек Советского Союза. Учредителями Азербайджанской Республиканской, белорусской, российской и узбекской национальных библиотек стали правительства республик. Национальные библиотеки Республики Армения, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Туркменистана учреждены министерствами культуры. Укра-инская национальная библиотека

имени В.И. Вернадского находится в ведении Академии наук Украины.

Учредитель библиотеки финансирует ее деятельность и осуществляет контроль за этой деятельностью в соответствии с действующим национальным законодательством, утверждает ее устав, а также назначает на должность и освобождает от должности руководителя библиотеки. Как правило, учредитель библиотеки не вправе вмешиваться в творческую деятельность библиотеки, за исключением случаев, предусмотренных ее уставом и действующим законодательством.

Библиотеки в соответствии с национальными законами стран Содружества могут создаваться на основе всех форм собственности, подлежат государственной регистрации и получают статус юридического лица. Негосударственные библиотеки финансируются за счет своих учредителей, но имеют право на государственную поддержку.

Роль государства в развитии библиотечного дела огромна, поэтому в каждом национальном законе стран Содружества есть статьи, закрепляющие обязанности государства по развитию библиотечного дела, по обеспечению условий общедоступности культурных ценностей и благ. Государство выступает гарантом прав граждан в сфере библиотечного обслуживания. Органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления наделены конкретными полномочиями в этой сфере, позволяющими управлять и одновременно не вмешиваться в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры.

Кроме того, государство поддерживает развитие библиотечного дела путем финансирования, проведения соответствующей налоговой, кредитной и ценовой политики. Соответствующие нормы существуют в довольно большом количестве в гражданском, бюджетном, налоговом и ином законодательстве.

Как известно, правовой статус – это установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей. Анализ национальных законодательств о библиотеках государств – участников СНГ позволяет выделить типичные права библиотек:

– право издавать локальные акты (утверждать правила пользования библиотеками; определять условия использования библиотечных фондов; определять содержание и кон-

кретные формы своей деятельности; утверждать сумму залога при предоставлении книжных памятников, редких и ценных изданий; устанавливать ограничения на копирование, экспонирование и выдачу книжных памятников; утверждать виды и размеры компенсации ущерба, нанесенного пользователями библиотек и др.);

– осуществлять хозяйственную деятельность (расширять перечень предоставляемых пользователям библиотек услуг и социально-творческого развития библиотек; участвовать на конкурсной или иной основе в реализации федеральных и региональных программ развития библиотечного дела; заключать договоры с юридическими и физическими лицами и др.);

– образовывать библиотечные объединения (осуществлять в установленном порядке сотрудничество с библиотеками и иными учреждениями и организациями иностранных государств; вести международный книгообмен; вступать в установленном порядке в международные организации; участвовать в реализации международных библиотечных и иных программ и др.).

Типичными обязанностями библиотек, в свою очередь, являются:

– обеспечение реализации прав граждан, установленных законодательством (не допускаются государственная или иная цензура, ограничивающая право пользователей библиотек на свободный доступ к библиотечным фондам; не допускается использование сведений о пользователях библиотек, читательских запросах и др.);

– обеспечение сохранности библиотечных фондов, книжных памятников (библиотеки, имеющие в своих фондах книжные памятники, обеспечивают их сохранность и несут ответственность за своевременное представление сведений о них для регистрации в реестре книжных памятников; государственные библиотеки по требованию пользователей обязаны предоставлять им информацию о своей деятельности по формированию и использованию фондов; библиотеки обеспечивают учет, комплектование, хранение и использование документов, входящих в состав библиотечных фондов и др.);

– обязанность отчитываться перед учредителями и органами государственной статистики.

На основании проведенного анализа национального законодательства стран Содружества можно сделать заключение о том,

что библиотеки стран Содружества в настоящее время играют значительную роль в культурной, образовательной и информационной жизни общества. Проведена большая работа по популяризации достижений национальных культур и сохранению культурного наследия прошлого. Национальные библиотечные системы, благодаря активной позиции и поддержке национальной интеллигенции и государства, успешно развиваются.

6.6. Электронные библиотеки

Электронные библиотеки являются одним из самых востребованных интернет-ресурсов и предметом неугасающих споров в части понятийно-категориального аппарата и функционала. Электронные библиотеки – то явление нашей современной жизни, которое намного опередило развитие законодательства, и, несмотря на это, продолжает развиваться и занимать все более устойчивые позиции в жизни общества и государства.

Утверждать, что электронные библиотеки существуют вне правового поля также нельзя. Действующее законодательство в странах Содружества вполне справляется с регулированием данных отношений, активно применяя аналогию закона. Так, в национальных законодательствах государств – участников СНГ регулирование общественных отношений, связанных с понятием «электронная библиотека», осуществляется следующим законодательным комплексом: конституция страны, гражданский кодекс, законы: о библиотечном деле, об электронном документе и электронном документообороте, об информации, о защите информации в автоматизированных системах, о государственной тайне, о телекоммуникациях, об обязательном экземпляре документов, об архивном деле, об авторском праве и смежных правах, а также иными нормативно-правовыми актами.

Национальные законодательства государств – участников СНГ в подавляющем большинстве не содержат понятия «электронная библиотека». Исключение составляет только Республика Узбекистан, в которой принят закон «Об информационно-библиотечной деятельности» 13 апреля 2011 года, согласно которому «электронная библиотека – электронная форма информационно-библиотечного фонда».

Основные понятия, которыми оперирует современное законодательство стран Содружества в данной сфере, – «документ»

и «электронный документ». Причем только в законодательстве России понятия «электронный документ» не содержится. Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ г. «Об обязательном экземпляре документов» гласит: «документ – материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения». По смыслу это понятие можно применить для электронного документа, и оно соответствует понятию документа, содержащегося в международном Рекомендательном законодательном акте «О единой политике в области обязательного экземпляра документов», принятом государствами – участниками СНГ.

Национальные законодательства остальных стран Содружества содержат понятие «электронного документа». Например, Закон Республики Армения «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» определяет, что электронный документ – информация или сообщение, представленные в электронной форме; в одноименном Законе Кыргызской Республики электронный документ определяется как: «документ в электронной форме отображения (электронный документ) электронное сообщение, имеющее атрибуты для идентификации его как документа».

В законах Азербайджанской Республики, Республики Казахстан, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Туркменистана, Республики Узбекистан и Украины понятие электронного документа не является унифицированным, но в любом случае терминологическая база позволяет обеспечить технологическое и организационное развитие электронных библиотек.

Для изменения существующей ситуации в регулировании электронных библиотек на постсоветском пространстве необходим целый ряд законодательных и организационных мер. Одним из путей решения может быть использование западного опыта в части разработки нормативного акта, регулирующего общественные отношения в цифровой среде, который, в частности, должен содержать нормы, регулирующие деятельность электронных библиотек.

В качестве варианта может рассматриваться предложение об аккредитации электронных библиотек и создание контрольного органа (полномочия которого, возможно, должны распространяться и на другие области телекоммуникационного пространства).

В целях обеспечения прав правообладателей следует ввести изменения в законы об авторском праве и смежных правах с учетом пользования электронной версией произведения и невозможностью создавать цифровые копии произведений.

Электронные библиотеки обладают двумя принципиально важными достоинствами, делая их одними из наиболее перспективных информационных систем: информация, содержащаяся в них, доступна читателю вне зависимости от времени и места; широкие возможности по работе с информацией и в первую очередь информационные поиски. Эти достоинства являются особенно ценными в науке, образовании и других сферах деятельности, где требуется работа с большими объемами информации. Поэтому работа по развитию библиотечного дела в цифровой среде в странах Содружества является правильной и своевременной.

6.7. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для стран Содружества)

Анализ состояния сферы литературы, книгоиздания и книготорговли, библиотек и межбиблиотечного обмена в странах Содружества Независимых Государств показал, что национальные законодательства стран Содружества в сфере литературы, книгоиздания и книготорговли, библиотек и межбиблиотечного обмена представлены значительным количеством нормативных правовых актов, включая законы. Предусмотрен широкий спектр способов государственной поддержки.

В то же время можно выделить некоторые общие направления для совершенствования нормативного правового регулирования в рассматриваемой сфере.

1. В сфере книгоиздания целесообразно создать условия для реализации издательских проектов, которые бы способствовали развитию культуры общества, знакомству населения с со-

временной национальной литературой, знакомству с авторами, распространению данных о них в информационной среде в стране и за рубежом, включая льготное кредитование и предоставление грантов для издательских проектов, направленных на развитие культуры, науки и образования.

2. В сфере книгораспространения главным является создание сети книгораспространения, которая бы охватывала всю страну и способствовала полноценному удовлетворению спроса на книжную продукцию по всей территории. Поэтому стимулирование внедрения новейших технологий складирования, учета и распространения книг, которые активно используются в развитых странах, может быть действенным механизмом.

Для этого предлагается обеспечить льготное кредитование проектов по созданию и развитию книготорговых сетей (предпочтение должно отдаваться, прежде всего, проектам, целью которых является развитие сети в отдаленных населенных пунктах и регионах, где отсутствуют или практически отсутствуют книжные магазины); льготное кредитование приобретения и модернизации материально-технической базы и внедрения современных технологий; льготы по налогу на добавленную стоимость и налогу на прибыль для книгораспространителей.

3. Библиотеки все более активно преобразуются в культурно-образовательные центры. Необходимо повысить роль библиотек в пропаганде чтения, они должны быть активным институтом общества, повышать читательскую активность социума, стимулировать заинтересованность населения в чтении. Для этого рекомендуем разработать (или внести соответствующие изменения и дополнения в существующий законодательный комплекс) нормативную правовую базу функционирования электронных библиотек, в частности: создать онлайн-центры корпоративной каталогизации, электронные каталоги текущей литературы, сводные каталоги библиотек страны, проблемно ориентированные, тематические, фактографические, лингвистические, звуковые, графические базы данных, национальную библиографию; разработать и внедрить национальные коммуникативные форматы библиографических и авторитетных записей; осуществлять ретроспективную конверсию каталогов; сформировать электронные библиотеки; обеспечить доступ потребителей к удаленным электронным информационным ресурсам.

4. Возможным шагом для системы нормативного правового регулирования видится закрепление системы правовых стимулов к созданию условий для массовой заинтересованности в чтении, улучшению качества книг, стимулированию процессов активного обсуждения прочитанного. Реализация такой политики приведет к развитию интеллектуального и духовного потенциала общества, культуры, будет способствовать решению стратегических задач государства. Для этого целесообразно следующее:

- реализация общенациональных проектов по развитию пропаганды чтения (с привлечением Интернета, телевидения, печатных СМИ, известных деятелей культуры, спорта, политики);

- законодательное закрепление обязательности периодического освещения книжных новостей в СМИ;

- создание системы государственных грантов и учреждение стипендий для молодых писателей;

- применение льготных тарифов в сфере рекламирования книг (рекламу книги и издательских проектов необходимо признать социальной).

5. Создание ответственной организации в формате государственно-частного партнерства, которая будет: проводить комплекс маркетинговых исследований книжного рынка и рынка полиграфических услуг; совершенствовать систему статистического учета книжной отрасли; стимулировать спонсорскую и меценатскую деятельность в сфере книгоиздания, значительно бы повысило эффективность книгоиздательского дела.

Выполнение этих задач должны взять на себя органы государственной власти и общественные организации, укрепление роли которых также будет способствовать развитию отрасли.

Глава 7

**ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА
И СПОРТ**

7.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ в сфере физической культуры и спорта в соответствии с актами стран Содружества

Формирование механизмов сотрудничества между государствами – участниками СНГ в сфере физической культуры и спорта прошло ряд этапов. Долгое время после создания СНГ отсутствовали специальные международные договоры, направленные на формирование механизмов сотрудничества в рассматриваемой сфере. В основном принимались двусторонние соглашения между государствами, вошедшими в новое межгосударственное образование. В 2005 году было подписано Соглашение о гуманитарном сотрудничестве, в котором отдельная статья была посвящена вопросам физической культуры и спорта. Подписавшиеся Стороны для более полного и эффективного использования спортивного потенциала, укрепления связей между спортсменами и организациями, действующими в области физической культуры и спорта договорились содействовать развитию сотрудничества в области физической культуры и спорта, взаимодействию между заинтересованными ведомствами и организациями в этой сфере, проводить совместные спортивные мероприятия, включая спартакиады, олимпиады и чемпионаты по различным видам спорта, способствовать обмену спортивными делегациями, опытом работы, научно-методической информацией и специальной литературой, взаимодействовать в области международного олимпийского и паралимпийского движения, сотрудничать в сфере научных исследований, научно-методического и медицинского обеспечения деятельности в области физической культуры и спорта, антидопинговой политики.

Отдельное Соглашение о сотрудничестве в области физической культуры и спорта между государствами – участниками СНГ появилось в 2007 году. В соответствии с данным Соглашением Стороны содействуют развитию сотрудничества в области физической культуры и спорта по линии государственных органов Сторон, национальных олимпийских комитетов, национальных спортивных федераций (союзов, ассоциаций), международных, региональных и других физкультурно-спортивных организаций и объединений, поддерживают их инициативы, направленные

ные на эффективное развитие физической культуры, спорта и олимпийского движения. Стороны создают благоприятные условия для развития олимпийского движения, оказывая поддержку национальным олимпийским комитетам. Стороны содействуют обмену и распространению на своих территориях информации, пропагандирующей здоровый образ жизни и достижения в спорте. Большое значение для развития сотрудничества имеет обязательство сторон принимать согласованные меры для развития и проведения массовых физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий среди различных слоев населения, принимать участие на основе взаимности в развитии и укреплении материально-спортивной базы в целях ее совместного использования для проведения массовых физкультурно-оздоровительных мероприятий, подготовки к Олимпийским играм, чемпионатам мира, другим крупнейшим спортивным соревнованиям. Предусматривается, что Стороны на основе взаимности будут оказывать содействие в разработке и осуществлении национальных программ по оздоровлению населения средствами физической культуры и спорта. Предполагается проведение совместных научно-исследовательских проектов, взаимное оказание в содействии совершенствования системы научно-методического и медицинского обеспечения деятельности в области физической культуры и спорта. В Соглашении также содержится ряд других мер по развитию взаимного информационного обмена, в том числе и научной информацией по вопросам физической культуры и спорта.

Одновременно с формированием договорной основы сотрудничества государств – участников СНГ в области физической культуры и спорта происходило становление модельного законодательства, способного в определенной мере через закрепление общих институтов, механизмов способствовать развитию сотрудничества между странами. В области физической культуры и спорта МПА СНГ проявила активность и к настоящему времени был принят ряд модельных законов, рекомендательных законодательных актов. К ним относятся: Модельный закон «О детско-юношеском спорте» (принят МПА СНГ 19.04.2001 г., постановление № 17-7)¹, Модельный закон «О национальных видах спорта» (принят МПА СНГ 26.03.2002 г., постановление

№ 19-8)¹, Модельный закон «О студенческом спорте» (принят МПА СНГ 16.06.2003, постановление № 21-9)², Модельный закон «О статусе спортсмена сборной команды» (принят МПА СНГ 17.04.2004 г., постановление № 23-15)³, Модельный закон «О профессиональном спорте» (принят МПА СНГ 31.05.2007 г., постановление № 28-8)⁴, Модельный закон от 25.11.2008 г. «О паралимпийском спорте» (принят МПА СНГ 25.11.2008 г., постановление № 31-13)⁵, Модельный закон «О физической культуре и спорте» (принят МПА СНГ 03.12.2009 г., постановление № 33-23)⁶. В 2012 году планируется принятие нового модельного закона, посвященного вопросам спортивной подготовки.

Для развития самобытных национальных традиций и культуры большое значение имеют национальные виды спорта. Признавая это, МПА СНГ приняла Модельный закон «О национальных видах спорта». Основная идея данного закона заключается в формировании государственной системы поддержки национальных видов спорта, признании их равными с иными видами спорта. Для этого государственным органам предлагается развигать меры по кадровому, материальному, финансовому обеспечению национальных видов спорта, сотрудничать с общественными структурами, культивирующими национальные виды спорта. По пути принятия отдельного законодательного акта о национальных видах спорта пока пошла только **Кыргызская Республика**, в которой действует Закон от 14.03.2003 г. «О национальных видах спорта». В других странах меры государственной поддержки национальных видов спорта закрепляются в законах о физической культуре и спорте (Азербайджанская Республика, Республика Казахстан, Российская Федерация, Туркменистан, Украина).

¹ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2002. № 29.

² Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 31.

³ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 34.

⁴ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 40.

⁵ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 43.

⁶ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2010. № 46.

¹ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2001. № 27.

В части определения особенностей правового положения членов спортивных сборных команд МПА СНГ в Модельном законе «О статусе спортсмена сборной команды» предлагается в национальном законодательстве исходить из принципа государственно-общественного участия в формировании и обеспечении спортивных сборных команд. В этом же Модельном законе содержатся положения о правах и обязанностях спортсменов, тренеров, врачей и иных специалистов спортивных сборных команд. Что касается формирования сборных команд, представляющих государство на международной арене, то в законодательстве большинства государств – участников СНГ нашел отражение принцип государственно-общественного участия, предложенный в указанном Модельном законе. В Модельном законе также предлагается государствам гарантировать свое участие в обеспечении сборных команд. Это и прямое государственное финансирование, строительство и содержание спортивных объектов, на которых осуществляется подготовка сборных команд, предоставление определенных мер социальной поддержки членам сборных команд.

С учетом большого внимания, уделяемого студенческому спорту, интерес представляет Модельный закон «О студенческом спорте». Под студенческим спортом в нем понимаются спортивные занятия в высших и средних специальных учебных заведениях различных форм собственности по государственным программам, а также занятия в спортивных секциях и командах по игровым видам спорта общественных объединений спортивной направленности (спортивные клубы, коллективы физической культуры), участие в спортивных соревнованиях. МПА СНГ предложил в национальном законодательстве при регулировании отношений в области студенческого спорта исходить из принципа его государственной поддержки. Это касается и поддержки самих спортсменов, и развития материально-технической базы, и подготовки спортсменов, и их медицинского обеспечения. Но в законодательстве государств – участников СНГ к настоящему времени студенческий спорт пока нашел минимальное отражение. Отдельные законы по данному вопросу отсутствуют.

7.2. Система национального законодательства о физической культуре и спорте

Вопросы правового обеспечения физической культуры и спорта в последнее время привлекают к себе пристальное внимание. Это и не удивительно, учитывая то значение, которое приобретают физическая культура и спорт в современном обществе. Правовые системы, как международная, так и национальные, не могли не отреагировать на этот социальный феномен. В итоге со второй половины XX в. правовое оформление отношений в области физической культуры и спорта приобрело массовый характер. Был принят ряд актов на международном уровне. В конституциях многих государств появились положения, касающиеся физической культуры и спорта. Значительное число государств имеет специальные законы о спорте.

Не вызывает сомнения то обстоятельство, что в современных условиях развитие физической культуры и спорта зачастую невозможно без юридического регулирования многих отношений в данной сфере. Отчетливо линия на расширение правового регулирования в сфере физической культуры и спорта стала проявлять себя в связи с такими явлениями, как профессионализация спорта, его коммерциализация. Так, например, развитие профессионального спорта потребовало поиска решений по таким вопросам, как статус спортсменов, тренеров, их взаимоотношения со спортивными организациями, специальные социальные гарантии спортсменам. Формирование законодательства о физической культуре также во многом связано с необходимостью выработки определенных государственных механизмов поддержки и развития физической культуры, массового спорта.

В большинстве государств – участников СНГ конституционную основу законодательного регулирования отношений в области физической культуры и спорта составляют положения, возлагающие на государство обязанность по развитию, стимулированию физической культуры и спорта, созданию условий для развития физической культуры и спорта (ст. 48 Конституции Республики Армения, ст. 45 Конституции Республики Беларусь, ст. 45 Конституции Кыргызской Республики, ст. 38 Конституции Республики Таджикистан, ст. 39 Конституции Туркменистана, ст. 49 Конституции Украины).

В Российской Федерации государство обязуется поощрять деятельность, способствующую развитию физической культуры и спорта (ст. 41 Конституции). Соответствующие обязательства выступают в качестве одной из государственных гарантий такого конституционного права человека, как право на охрану здоровья.

В отдельных случаях государственные гарантии в области физической культуры и спорта имеют целевую аудиторию. Так, в соответствии со статьей 50 Конституции **Республики Молдова** власти обеспечивают условия для свободного участия молодежи в спортивной жизни страны.

В **Туркменистане** государственная активность в сфере физической культуры и спорта также не связана исключительно с правом на охрану здоровья. Конституция данного государства исходит из того, что государство содействует развитию международных связей в области спорта (ст. 11).

Действующее законодательство о физической культуре и спорте носит комплексный характер. В нем закреплены предписания конституционного характера (принципы государственной политики в области физической культуры и спорта, нормы, направленные на разграничение полномочий органов публичной власти в области физической культуры и спорта). Конституционно-правовой характер носят и нормы, определяющие место физкультурно-спортивных объединений в системе физической культуры и спорта. Можно также выделить блок норм, закрепляющих особенности трудовых отношений в рассматриваемой области. Большинство же положений законодательства о физической культуре и спорте тяготеют к административному праву. Это предопределяется той активной ролью, которую играют в физическом воспитании граждан государственные органы исполнительной власти. При этом следует обратить внимание, что административно-правовые средства используются в первую очередь именно при организации физического воспитания граждан. В области спорта, особенно профессионального, их значение несколько ослабевает, и законодатель стремится использовать гражданско-правовые механизмы регулирования. В этой связи следует отметить, что в литературе предлагается дифференцированно подходить к правовому регулированию отношений в области физической культуры и в об-

ласти спорта, что должно быть отражено и в структуре законодательства о физической культуре и спорте.

Общим для всех государств – участников СНГ является наличие специальных законов о физической культуре и спорте. В Азербайджанской Республике действует Закон от 30.09.2009 г. № 847-III «О физической культуре и спорте»¹, в Республике Армения – Закон от 10.07.2001 г. № ЗР-196 «О физической культуре и спорте»², в Республике Беларусь – Закон от 18.06.1993 г. № 2445-XII «О физической культуре и спорте»³, в Республике Казахстан – Закон от 02.12.1999 г. № 490 «О физической культуре и спорте»⁴, в Кыргызской Республике – Закон от 21.01.2000 г. № 36 «О физической культуре и спорте»⁵, в Республике Молдова – Закон от 25.03.1999 г. № 330-XIV «О физической культуре и спорте»⁶, в Российской Федерации – Федеральный закон от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁷, в Республике Таджикистана – Закон от 5 марта 2007 г. № 243⁸, в Туркменистане – Закон от 7 июля 2001 г. № 76-II «О физической культуре и спорте», в Республике Узбекистан – Закон от 14.01.1992 г. № 513-XII «О физической культуре и спорте»⁹, на Украине – Закон от 24.12.1993 г. № 3808-XII «О физической культуре и спорте»¹⁰.

В некоторых странах кроме общего закона о физической культуре и спорте приняты законы и по отдельным вопросам физкультурно-спортивной деятельности, таким как национальные виды спорта (Закон Кыргызской Республики от 21.04.2003 г. № 84 «О национальных видах спорта»¹¹), детско-юношеский спорт (Закон Республики Таджикистан от 01.08.2003 г. № 28 «О детско-юношеском спорте»¹²), антидопин-

¹ Азербайджан. 2009. 30 авг.

² Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения: URL <http://www.parliament.am/legislation.php> (дата обращения: 02.02.2012).

³ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 25. Ст. 299.

⁴ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1999. № 24. Ст. 1065.

⁵ Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2000. № 5. Ст. 261.

⁶ Monitorul Oficial. 1999. № 83-86.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 50. Ст. 6242.

⁸ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2007. № 3. Ст. 176.

⁹ Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1992. № 3. Ст. 160.

¹⁰ Ведомости Верховной Рады Украины. 1994. № 14. Ст. 80.

¹¹ Эркин Тоо. 2003. 25 апр.

¹² Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 2003. № 8. Ст. 451.

говое обеспечение (Закон Украины от 05.04.2001 г. № 2353-III «Об антидопинговом контроле в спорте»¹), государственная поддержка олимпийского, паралимпийского движений, спорта высших достижений (Закон Украины от 14.09.2000 г. № 1954-III «О поддержке олимпийского, паралимпийского движения и спорта высших достижений в Украине»²), безопасность при проведении спортивных мероприятий (Закон Украины от 08.07.2011 г. № 3673-VI «Об особенностях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в связи с подготовкой и проведением футбольных матчей»³).

Особенностью системы законодательства о физической культуре и спорте в **Российской Федерации** является наличие в ней отдельных законодательных актов, регламентирующего отношения в связи с подготовкой и проведением конкретных спортивных мероприятий, а именно Зимних олимпийских игр и Паралимпийских игр – Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴, Федеральный закон от 30.10.2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»⁵. Следует отметить, что российский опыт тем более уникальнее, что значительные международные спортивные мероприятия будут проходить не только в Российской Федерации, но и в других государствах – участниках СНГ, например, Чемпионат Европы по футболу на Украине в 2012 году. Но украинские законодатели не посчитали необходимым принятие специального закона, и регулирование в основном ограничилось внесением изменений в подзаконные акты, в частности определяющие порядок въезда на территорию страны. В связи с проведением в Российской Федерации Кубка Федераций 2017 года и Чемпионата мира по футболу в 2018 году планируется также принятие отдельного законодательно-

го акта, направленного на реализацию гарантий Российской Федерации перед ФИФА и формирование необходимых условий для проведения указанных международных спортивных мероприятий.

В Азербайджанской Республике, Российской Федерации и Республике Таджикистан за прошедшие 20 лет сменилось несколько законов о физической культуре и спорте. Наибольшим динамизмом законодательного регулирования отличается ситуация в **Российской Федерации** – были приняты три последовательно сменявших друг друга законодательных акта федерального уровня. Во многом такая активность была обусловлена стремлением выработать такие правовые инструменты, которые позволили бы отразить новые явления в сфере физической культуры и спорта.

В Российской Федерации свои законодательные акты по вопросам физической культуры и спорта также имеют право принимать и субъекты (члены) Федерации. К настоящему времени большинство членов Федерации таким правом воспользовались.

7.3. Система государственного управления в сфере физической культуры и спорта

Специалисты в области физической культуры, говоря об особенностях государственного управления в данной области, выделяют две модели: интервенционистскую и неинтервенционистскую. За такой грозной милитаризированной терминологией скрывается стремление охарактеризовать особенности взаимоотношений государства и неправительственных организаций в сфере физической культуры и спорта. Дело в том, что эти организации занимают одно из ведущих мест в мировой и национальных системах спорта. В одних странах они оказывают значительное влияние на отрасль и занимают ведущие позиции, в других – доминирующее положение принадлежит государственным органам. Соответственно интервенционистская модель отличается активностью государства в области физической культуры и спорта, другая модель является противоположностью первой. Хотя следует отметить, что, помимо не совсем удачной терминологии, предложенная классификация систем государственного управления отличается

¹ Ведомости Верховной Рады Украины. 2001. № 23. Ст. 112.

² Ведомости Верховной Рады Украины. 2000. № 43. Ст. 370.

³ Офіційний вісник України. 2011. № 59. Ст. 2348.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6071.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 45. Ст. 5415.

значительной условностью. Например, даже в тех странах, где государство занимает командные высоты в области физической культуры и спорта, оно вынуждено подчиняться правилам международных спортивных организаций, а в отдельных случаях даже национальное законодательство развивается во многом под влиянием правил, вырабатываемых указными организациями (например, именно так можно охарактеризовать ситуацию в Российской Федерации).

Но, не оценивая предлагаемую в литературе классификацию систем управления, тем не менее отметим, что, действительно, существенная специфика управления в области физической культуры и спорта заключается в значительной доле элемента саморегулирования, что оказывает влияние на выстраиваемый механизм государственного управления.

В государствах – участниках СНГ органы государственной власти, несомненно, играют значительную роль в развитии физической культуры и спорта. Особенно это касается физической культуры, то есть тех отношений, которые связаны с физическим развитием человека. На уровне законодательных актов закрепляются принципы государственной политики, устанавливается система органов государственного управления в области физической культуры и спорта, закрепляются формы и методы государственного управления в области физической культуры и спорта.

Как правило, система органов государственного управления в области физической культуры и спорта включает национальное правительство, специально уполномоченный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта, местные органы государственной власти в области физической культуры и спорта. В **Российской Федерации**, с учетом федеративной природы государства, в систему управления физической культурой и спортом включаются как федеральные органы государственной власти, так и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В **Республике Узбекистан** и **Украине** предусмотрено также наделением полномочиями в рассматриваемой области органов государственной власти Республики Каракалпакстана и Автономной Республики Крым соответственно. Кроме того, публично-правовой элемент в механизме управления физической культурой и спортом обеспечивается органами местного самоуправления.

В **Туркменистане** государственное управление в сфере физической культуры и спорта осуществляют Кабинет министров Туркменистана, а также Государственный комитет Туркменистана по туризму и спорту, органы местной исполнительной власти. Так, к ведению Кабинета министров Туркменистана в сфере физической культуры и спорта относятся формирование и осуществление государственной политики в области физической культуры и спорта, утверждение Национальной программы развития физической культуры и спорта, финансирование физической культуры и спорта, установление требований к спортивным сооружениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, организация государственной системы подготовки и переподготовки специалистов в области физической культуры и спорта, контроль за исполнением законодательства в области физической культуры и спорта. К ведению Государственного комитета Туркменистана по туризму и спорту относятся реализация Национальной программы развития физической культуры и спорта в Туркменистане, организация создания сети спортивных секций, клубов на предприятиях, в организациях, учебных заведениях, координация деятельности общественных спортивных объединений, организация и проведение спортивных соревнований, руководство подготовкой сборных команд Туркменистана к участию в официальных международных соревнованиях, развитие национальных видов спорта, установление единой спортивной классификации, утверждение нормативов физической подготовленности различных групп населения, научно-методическое, правовое, информационное обеспечение системы физической культуры и спорта, обеспечение широкой пропаганды здорового образа жизни. Органы местной исполнительной власти в сфере физической культуры и спорта финансируют в установленном порядке за счет средств местных бюджетов проведение физкультурно-оздоровительных спортивных мероприятий, оказывают поддержку, в том числе финансовую помощь, в создании и развитии материально-технической базы физкультурно-спортивных учреждений и организаций, создают спортивные секции, клубы по месту жительства граждан.

Во многом схожая модель распределения полномочий между органами государственной власти применяется в **Республике Таджикистан**, **Республике Узбекистан**. В некоторых странах

в систему государственного управления физической культурой и спортом включаются представительные органы государственной власти (например, Верховный Совет в Республике Беларусь, Верховная Рада на Украине).

Определенными полномочиями в области физической культуры и спорта могут наделяться и органы государственной власти из смежных с физической культурой и спортом отраслей управления, например, органы государственной власти в области охраны здоровья граждан. Так, в **Республике Таджикистан** уполномоченный государственный орган в сфере здравоохранения использует физическую культуру и спорт как средство укрепления здоровья, профилактики и лечения заболеваний, проводит анализ состояния и динамики физического развития различных социальных групп населения и вносит предложения в соответствующие органы государственного управления, на основе двустороннего договора с уполномоченным органом осуществляет врачебный контроль за лицами, занимающимися физической культурой и спортом, на основе двустороннего договора содействует медицинскому обеспечению при подготовке сборных команд к международным спортивным соревнованиям; осуществляет подготовку, переподготовку, повышение квалификации и аттестацию специалистов здравоохранения в области физической культуры и спорта, согласно действующему положению принимает участие в организации физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий в детских дошкольных учреждениях и учебных заведениях. В **Российской Федерации** медико-биологическое обеспечение спортивных сборных команд Российской Федерации по видам спорта отнесено к ведению Федерального медико-биологического агентства, действующего в системе Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Органы государственной власти могут определять взаимоотношения между организациями, предоставляющими услуги в области физической культуры и спорта, и гражданами. В **Туркменистане** они, например, они определяют перечень платных услуг.

Государство оказывает значительное влияние не только на физическую культуру, массовый спорт, но и на профессиональ-

ный спорт. В ряде стран оно централизует процесс создания и финансирования организаций профессионального спорта (профессиональных лиг, ассоциаций, клубов, иных профессиональных организаций), а также порядок заключения контрактов с лицами, осуществляющими профессиональную деятельность в спорте. Так, данные отношения в Туркменистане подлежат регулированию актом Кабинета министров.

Многие страны переняли советскую систему управления профессиональным развитием спортсменов. Например, сохраняется спортивная классификация (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Украина). Так, на Украине под спортивной классификацией понимается система присвоения спортивных званий, разрядов и категорий. Она определяет уровень мастерства в отдельных видах спорта, уровень подготовленности спортсменов и развития их достижений, а также уровень квалификации тренеров и судей. Государственную систему спортивных званий, разрядов и категорий, порядок их присвоения и лишения определяет центральный орган исполнительной власти по физической культуре и спорту. Отдельные полномочия относительно присвоения спортивных званий, разрядов и категорий могут быть делегированы соответствующим общественным организациям физкультурно-спортивной направленности.

С участием и под руководством органов государственной власти происходит формирование и подготовка национальных спортивных сборных команд (во всех государствах – участниках СНГ). В соответствии с украинским законодательством центральный орган исполнительной власти по физической культуре и спорту по представлению национальных спортивных федераций (ассоциаций, союзов) по видам спорта комплектуется на конкурсной основе из числа наиболее подготовленных спортсменов и специалистов национальные сборные команды **Украины**. При этом специфика положения на Украине отличается тем, что члены сборных команд Украины могут участвовать в любых спортивных соревнованиях лишь с согласия центрального органа исполнительной власти по физической культуре и спорту и соответствующей национальной спортивной федерации. Государства – участники СНГ наделяют определенные общественные объединения, например спортивные

федерации, правом включать лиц в состав национальной сборной. Но окончательный список членов сборных утверждается отраслевым органом государственного управления.

В законодательстве государств – участников СНГ на законодательном уровне может предусматриваться и принятие программных документов в области физической культуры и спорта. Например, государственная программа развития физической культуры и спорта на **Украине** разрабатывается центральным органом исполнительной власти по физической культуре и спорту и утверждается Кабинетом министров Украины. Государственная программа предусматривает требования по организации поддержки и укрепления здоровья различных категорий граждан, требования к учебным программам по физическому воспитанию, систему программно-оценочных нормативов и требований по физическому развитию и подготовленности разных возрастных групп населения, основные направления развития массового самодеятельного спорта и спорта высших достижений, а также основные начала организационного, материально-технического, кадрового, информационного, нормативно-правового и иного ее обеспечения. Государственная программа должна предусматривать отдельный раздел по развитию физической культуры и спорта в сельской местности. На основе государственной программы развития физической культуры и спорта Кабинет министров Украины предусматривает соответствующий раздел в программах экономического и социального развития Украины. В **Республике Казахстан** государственная программа предусматривает меры по организации укрепления здоровья населения, требования к учебным программам по физическому воспитанию, систему программно-оценочных нормативов и требований по физическому развитию разных групп, основные направления развития спорта высших достижений, а также основные принципы организационного, материально-технического, кадрового, информационного и правового обеспечения. Белорусское законодательство предусматривает, что государственные программы развития физической культуры и спорта утверждаются Правительством **Республики Беларусь**, местные программы развития физической культуры и спорта – местными исполнительными и распорядительными органами. Указанные программы принимаются не менее чем на четыре

года. В **Республике Армения** предусмотрено принятие ежегодных программ развития физической культуры и спорта.

Не редко в государствах – участниках СНГ используются разрешительные и контрольные методы государственного управления в области физической культуры и спорта. Так, достаточно широко используется лицензирование. На **Украине** деятельность, связанная с организацией и проведением спортивных занятий профессионалов и любителей спорта, а также деятельность по подготовке спортсменов к соревнованиям по разным видам спорта, признанным на **Украине**, проводится на основании лицензии. Физкультурно-оздоровительные услуги подлежат лицензированию в **Республике Казахстан**. В **Республике Молдова** государственные органы контроля и надзора наделены следующими полномочиями. Они принимают решение о прекращении деятельности спортивных объединений и клубов. Такое решение принимается в случаях, если: деятельность спортивного подразделения стала незаконной, нарушающей моральные нормы, общественный порядок или представляющей угрозу для государственной безопасности; спортивное подразделение, не имеющее соответствующего разрешения, преследует цели, не предусмотренные уставом, решения общих собраний спортивного подразделения принимаются с нарушением требований его устава, учредительных документов и законодательства. В **Республике Казахстан** государственный контроль в области физической культуры и спорта осуществляет уполномоченный орган по физической культуре и спорту на предмет соблюдения требований законов Республики Казахстан и постановлений Правительства Республики Казахстан по эксплуатации, техническому обслуживанию спортивных объектов.

Не оставляют в стороне национальные законодательства о физической культуре и спорта вопросы государственного финансирования. Помимо общих положений о гарантированности бюджетного финансирования физической культуры и спорта в законодательных актах могут закрепляться и конкретнее механизмы финансирования. В соответствии с законодательством **Республики Молдова** предусматривается создание Фонда развития физической культуры и спорта Республики Молдова, который формируется из специальных средств с целью сбора и использования денежных средств для дополнительного фи-

нансирования развития физической культуры и спорта в стране согласно законодательству. Управляет фондом центральный отраслевой орган. В соответствии с законодательством могут образовываться также районные, муниципальные и местные фонды развития физической культуры и спорта.

В государствах – участниках СНГ широко распространена практика централизации проведения физкультурных и спортивных мероприятий. Для этого используется специальный календарь, который утверждается органом государственной власти в области физической культуры и спорта (Республика Беларусь, Кыргызская Республика, Российская Федерация).

Органы государственной власти отвечают за безопасность при проведении занятий физической культурой и спортом (в Республике Беларусь утверждаются соответствующие правила безопасности), регулируют отношения в области безопасности при проведении спортивных мероприятий.

В ведении органов государственной власти находится определение лиц, имеющих право проводить национальные чемпионаты, кубки и первенства. Для этого используются различные механизмы. Так, в Республике Казахстан, Российской Федерации государство закрепляет данное право за национальными спортивными федерациями.

7.4. Правовой статус неправительственных некоммерческих организаций в сфере физической культуры и спорта

Большое значение в управлении физической культурой и спортом имеют общественные некоммерческие организации (неправительственные организации), например, такие как Международный олимпийский комитет, международные федерации по видам спорта, национальные федерации по видам спорта и т.д. Они являются организаторами и проводят крупные международные и национальные спортивные соревнования, осуществляют пропаганду здорового образа жизни, физической культуры и спорта, развивают международное сотрудничество в области физической культуры и спорта.

Но важность данных организаций предопределяется не только этим. Общественные структуры участвуют в выработке различных правил, регламентирующих проведение сорев-

нований, взаимоотношения между спортивными организациями, между спортсменами и спортивными организациями и др. Таким образом, наряду с государственным регулированием отношений в области физической культуры и спорта имеет место и регулирование со стороны негосударственных общественных субъектов. Можно даже встретить мнение о существовании так называемого *lex sportiva*, под которым подразумевается совокупность регламентных норм неправительственных организаций в области физической культуры и спорта, добровольно признаваемых участниками и организаторами спортивных мероприятий. При этом, хотя признание данных норм действительно является сугубо добровольным делом, жесткая централизация физкультурной, а больше спортивной жизни приводит к тому, что без согласия с ними невозможно осуществление физкультурной или спортивной деятельности.

В связи с особой важностью общественного сектора в системе физической культуры и спорта можно без преувеличения утверждать, что одна из основных задач национальных законодательств о физической культуре заключается в определении статуса общественных некоммерческих организаций физкультурно-спортивной направленности, принципов, форм и методов их взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления. В законодательстве о физической культуре и спорте государств – участников СНГ с той или иной степенью детализации регламентируются данные общественные отношения.

Прежде всего, следует отметить, что во многих странах закрепляется принцип государственно-общественного управления физической культурной и спортом. Выражается данный принцип, во-первых, в признании того, что общественность может привлекаться к выработке и реализации государственной политики в рассматриваемой области. Например, законодательство Республики Беларусь признает, что федерация (союз, ассоциация) по виду (видам) спорта участвует в разработке и проведении совместно с Министерством спорта и туризма Республики Беларусь, Национальным олимпийским комитетом Республики Беларусь, Паралимпийским комитетом Республики Беларусь единой государственной политики развития вида (видов) спорта. Совместное участие федераций по видам спорта с уполномоченным органом государствен-

ного управления в разработке и проведении единой государственной политики развития видов спорта провозглашается в Законе **Республики Таджикистан** «О физической культуре и спорте». В **Азербайджанской Республике** республиканские спортивные федерации могут участвовать в подготовке нормативных правовых актов и программ в области физической культуры и спорта. **Казахстанские** общественные объединения по видам спорта осуществляют организацию и проведение спортивных соревнований и других спортивных мероприятий по согласованию с уполномоченным органом по физической культуре и спорту. Общероссийские спортивные федерации в **Российской Федерации** имеют право участвовать в подготовке календарного плана официальных физкультурных и спортивных мероприятий. Принцип координации деятельности органов государственной власти общественных объединений физкультурно-оздоровительной и спортивной направленности по организации физкультурно-оздоровительных мероприятий и спортивных соревнований, подготовке спортсменов и участию в них, в том числе в международных соревнованиях, а также по другим направлениям деятельности объединений, связанных с развитием физической культуры и спорта провозглашается в законодательстве **Туркменистана**. **Украинский** законодатель возлагает на государство обязанность развивать общественную активность и привлекать общественные организации к управлению в области физической культуры и спорта. Им же допускается, что органы исполнительной власти, соответствующие органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут делегировать общественным организациям физкультурно-спортивной направленности отдельные полномочия по развитию видов спорта (подготовке спортсменов к участию в соревнованиях, организации спортивных мероприятий и т.п.).

Во-вторых, национальные законодатели исходят из того, что ряд вопросов должен находиться в совместном ведении органов государственной власти и общественных организаций. К таким вопросам в первую очередь относится развитие видов спорта и формирование, подготовка и обеспечение национальных сборных спортивных команд. Государства – участники СНГ признают, например, что спортивные федерации, иные общественные организации физкультурно-спортивной направленности,

имеющие право развивать виды спорта, готовят списки членов национальных спортивных сборных команд по видам спорта, а органы государственной власти в лице органов государственного управления в области физической культуры и спорта утверждают данные списки.

В-третьих, принцип государственно-общественного управления в области физической культуры и спорта находит выражение в признании самоуправляемости общественных организаций. И речь в данном случае не идет о том, что данные организации самостоятельно решают вопросы своей уставной деятельности. Важно, что часть государств однозначно и недвусмысленно признают возможность регулирования некоторых отношений в области физической культуры и спорта актами общественных организаций, прежде всего, тех, которые ответственны за развитие видов спорта (спортивные федерации и т.п.). Показателен в этом отношении российский опыт. В Федеральном законе «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» признается, что сочетание государственного регулирования отношений в области физической культуры и спорта с саморегулированием таких отношений субъектами физической культуры и спорта является одним из принципов законодательства о физической культуре и спорте. Следует обратить внимание, что в данном случае саморегулирование отличается от самоуправления, известного, например, украинскому законодательству. Фактически речь идет о признании того самого *lex sportiva*, о котором было сказано выше. Физкультурно-спортивные организации, и в первую очередь общероссийские спортивные федерации, могут самостоятельно посредством издания актов регулировать определенные отношения. Например, именно данные организации определяют возможность участия в национальных турнирах (чемпионатах, кубках, первенствах) иностранных граждан и лиц без гражданства. Общероссийские спортивные федерации могут определять особенности регулирования труда спортсменов и тренеров и т.д. Конечно, отсутствие в законодательстве других государств – участников СНГ четко выраженного принципа саморегулирования не означает, что ими данный принцип игнорируется. Невыполнение регламентных норм международных спортивных организаций, непризнание определенных прав национальных спортивных федераций как членов или участ-

ников международных спортивных организаций привело бы к спортивной изоляции той или иной страны.

Среди общественных структур в законодательстве государств – участников СНГ основное внимание уделяется тем организациям, которые отвечают за развитие видов спорта и являются членами международных спортивных организаций, а также национальным олимпийским комитетам. Это обусловлено значимостью возлагаемых на них задач, их членством в международных спортивных организациях. В отдельных государствах, например на Украине, законодательное закрепление получили и другие формы общественной активности в области физической культуры и спорта. Так, в украинском Законе «О физической культуре и спорте» определяется статус спортивных федераций, не являющихся национальными, физкультурно-спортивными обществами. Главным отличием спортивных федераций, не имеющих статуса национальной федерации, от национальных спортивных федераций является отсутствие возможности формировать и готовить к выступлению национальные спортивные сборные. Физкультурно-спортивными обществами признаются общественные организации физкультурно-спортивной направленности, создаваемые с целью содействия развитию физической культуры и спорта. Данные общества могут иметь местный и всеукраинский статус.

Вместе с тем, если даже какая-либо форма общественной активности не получила специального законодательного закрепления, это не лишает граждан права посредством создания такой общественной организации осуществлять деятельность в области физической культуры и спорта. Каких-либо препятствий для организаций подобного рода не устанавливается. В рамках законодательства о физической культуре и спорте, о некоммерческих организациях они могут создаваться и осуществлять уставную деятельность.

Что касается общественных организаций, осуществляющих развитие того или иного вида спорта и обеспечивающих формирование и подготовку национальных спортивных сборных команд, то они, как правило, именуется спортивными федерациями. В Азербайджанской Республике это республиканские спортивные федерации, в Республике Армения – национальные федерации по видам спорта, в Республике Беларусь – федерации

(ассоциации, союзы) по видам спорта, в Республике Казахстан для обозначения таких организаций используется понятие «общественные объединения по видам спорта», в Кыргызской Республике – республиканские федерации по видам спорта (они, наряду с Национальным олимпийским комитетом, относятся к разряду так называемых официальных общественных объединений физкультурно-оздоровительной и спортивной направленности), в Республике Молдова – национальные спортивные федерации, в Российской Федерации – спортивные федерации (местные, действующие на уровне муниципальных образований, региональные, действующие на уровне субъектов Российской Федерации, и общероссийские), в Республике Таджикистан – спортивные федерации (союзы, ассоциации) по видам спорта, на Украине – национальные спортивные федерации. Но, как бы они ни именовались, организации подобного рода создаются в формах, предусмотренных для некоммерческих организаций, как правило, это общественные организации.

В одних случаях получение соответствующего статуса осуществляется при создании организации. Так, в **Республике Молдова** национальная спортивная федерация возникает при государственной регистрации создаваемой организации. Регистрация возможна только при наличии заключения центрального отраслевого органа в области физической культуры и спорта.

В большинстве же своем права и обязанности организации, ответственной за развитие вида спорта и имеющей право формировать и готовить национальную спортивную сборную, приобретаются уже действующими организациями, для чего используются разные процедуры.

Одна из них – аккредитация. Аккредитация фактически является процедурой подтверждения соответствия определенным требованиям. В **Азербайджанской Республике** аккредитация осуществляется органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта. Аккредитованное общественное объединение подлежит внесению в государственный реестр республиканских спортивных федераций. При этом для включения в указанный реестр необходимо не только подтверждение аккредитации, но и согласование с национальным олимпийским комитетом. Механизм аккредитации для получения статуса республиканского общественного объедине-

ния по виду спорта используется и в Республике Казахстан. В соответствии с Федеральным законом «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» предусматривается государственная аккредитация региональных спортивных федераций и общероссийских спортивных федераций. В первом случае ответственным за аккредитацию являются органы исполнительной власти в области физической культуры и спорта субъектов Российской Федерации, во втором – федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта.

В **Республике Беларусь** и **Республике Таджикистан** статус национальной федерации по виду спорта присваивается только тем федерациям (ассоциациям, союзам), которые входят в состав (являются членами) международных спортивных объединений.

Решение о предоставлении статуса национальной федерации принимается центральным органом исполнительной власти Украины по физической культуре и спорту на конкурсной основе. При этом данный орган самостоятельно определяет срок, на который федерация может получить статус национальной.

Выше было отмечено, что для организации спортивной деятельности на международном уровне характерна централизация. Она проявляется например, в том, что в виде спорта признается только одна организация, или международного уровня, или уровня национального, ответственная за развитие соответствующего вида спорта. В законодательстве государств – участников СНГ также провозглашается принцип централизации общественных властей в области физической культуры и спорта, который выражается в требовании об аккредитации и признании только одной общественной организации, отвечающей за развитие того или иного вида спорта и имеющей право формировать и готовить к выступлениям национальные спортивные сборные команды.

Государства – участники СНГ самостоятельно определяют критерии, которым должны соответствовать общественные организации, которым поручается развитие вида спорта. Но, как правило, получить соответствующий статус могут только те организации, которые имеют необходимые организационные и кадровые ресурсы, имеют опыт проведения и организации соревнований. Кроме того, российское и украинское законода-

тельство требует, чтобы претенденты могли обеспечить общегосударственный характер деятельности общероссийской и национальной спортивной федерации соответственно. В соответствии с Федеральным законом «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» членами общественного объединения, подавшего заявку на аккредитацию в качестве общероссийской спортивной федерации, должны быть аккредитованные региональные спортивные федерации, осуществляющие свою деятельность на территории более половины субъектов Российской Федерации (в связи со сложностью отдельных видов спорта допускается сокращение числа аккредитованных региональных федераций). Украинский закон «О физической культуре и спорте» исходит из того, что только всеукраинская общественная организация может получить статус национальной спортивной федерации, национальная федерация должна иметь в своем составе легализованные местные ячейки.

Особое место в системе организаций физкультурно-спортивной направленности занимают национальные олимпийские комитеты, которые в соответствии с Олимпийской хартией Международного олимпийского комитета призваны представлять мировое олимпийское движение на государственном уровне. Общим для законодательства о физической культуре и спорте государств – участников СНГ является признание национальных олимпийских комитетов как организаций, возглавляющих и координирующих олимпийское движение на территории соответствующих государств. Об авторитете олимпийского движения в целом и национальных олимпийских комитетов в частности свидетельствует также то, что национальные олимпийские комитеты рассматриваются как субъекты, участвующие в выработке государственной политики в области физической культуры и спорта. Так, Национальный олимпийский комитет **Республики Армения** вместе с уполномоченным органом государственного управления физической культурой и спортом Республики Армения и национальными федерациями по олимпийским видам спорта разрабатывает и реализует единую политику в области спорта высших достижений.

Законодательное закрепление статуса национальных олимпийских комитетов осуществляется не только посредством общих норм об их месте и роли в системе физической культуры

и спорта, но и с помощью конкретных положений, устанавливающих права данных организаций. К таким правам, в частности, относятся утверждение состава национальных делегаций и их обеспечение на Олимпийских играх и другие спортивные мероприятия, проводимые под патронажем Международного олимпийского комитета, осуществление пропаганды принципов олимпизма, выбор кандидатуры города, который имеет право подать заявку на проведение Олимпийских игр, использование и защита олимпийской символики и т.д.

При этом следует отметить весьма интересную тенденцию. Определяя права и обязанности олимпийских комитетов, государства – участники СНГ фактически имплементируют в свое законодательство многие положения Олимпийской хартии Международного олимпийского комитета, то есть некоммерческой неправительственной организации. При этом в законодательстве также признается, что национальные олимпийские комитеты в своей деятельности обязаны руководствоваться не только национальным законодательством, но и Олимпийской хартией Международного олимпийского комитета¹.

Государства – участники СНГ не только признают олимпийское движение, но и на законодательном уровне обязуются оказывать поддержку национальным олимпийским комитетам, в частности, предусматривается финансирование за счет бюджетных средств. На Украине принят специальный законодательный акт, закрепляющий меры государственной поддержки олимпийского движения.

В полном соответствии с Олимпийской хартией Международного олимпийского комитета национальные олимпийские комитеты создаются как некоммерческие организации – в большинстве случаев в форме общественной организации.

Кроме национальных олимпийских комитетов, подтверждается и особая роль национальных организаций, представляющих паралимпийское, специальное олимпийское, дефлимпийское движение (паралимпийских, дефлимпийских комитетов, специальной олимпиады), гарантируется их государственная поддержка. Наиболее подробно статус данных ор-

ганизаций определяется в законодательстве Азербайджанской Республики.

7.5. Правовой статус спортсменов и тренеров

Спортсмен является одним из основных субъектов отношений в области физической культуры и спорта. Не удивительно, что на законодательном уровне ему уделяется пристальное внимание. За прошедшие два десятилетия была проделана значительная работа по выявлению и закреплению особенностей правового статуса спортсменов. Основную роль в этом играет законодательство о физической культуре, хотя в отдельных странах, постепенно центр тяжести правового регулирования деятельности спортсменов в той части, которая касается его положения как работника, переносится в трудовое законодательство. В Трудовом кодексе Российской Федерации появилась отдельная глава, посвященная особенностям регулирования труда спортсменов.

Основные особенности правового статуса спортсменов и тренеров заключаются в следующем.

В законодательстве о физической культуре предусматривается возможность установления квалификационных требований к спортсменам и тренерам органами государственной власти (например, в Республике Таджикистан, Республике Узбекистан).

Правовое регулирование деятельности тренеров основывается на принципе профессионализма, что означает выдвижение определенных профессиональных требований к лицам, которые занимают данную должность. В Республике Узбекистан, Туркменистане и других странах к профессиональной деятельности в области физической культуры и спорта допускаются лица, имеющие специальное образование или прошедшие подготовку на специальных курсах.

Правовое регулирование статуса спортсмена может дифференцироваться в зависимости от принадлежности его к спортсменам-профессионалам. На Украине спортсмен приобретает статус спортсмена-профессионала с момента официального оформления контракта с соответствующим субъектом организации этой деятельности с целью участия в соревнованиях среди спортсменов-профессионалов. Права и обязанности спортсме-

¹ Следует отметить, что это не единственный пример того, как законодательство о физической культуре и спорте воспринимает положения документов неправительственных некоммерческих организаций. В частности, законодательное регулирование государственной антидопинговой политики во многом подчиняется актам Всемирного антидопингового агентства, несмотря на то, что данная организация относится к частным.

на-профессионала, участвующего во всеукраинских или, при наличии допуска, в международных соревнованиях в составе сборных команд Украины, определяются Положением о национальных сборных командах, утвержденным центральным органом исполнительной власти по физической культуре и спорту. Деятельность спортсмена-профессионала регулируется законодательством Украины, уставными и регламентными документами субъектов организации такой деятельности и соответствующей международной спортивной организации.

Если в Российской Федерации особенности правового регулирования труда спортсменов закреплены в Трудовом кодексе, то в других государствах – участниках СНГ в законодательстве о физической культуре и спорте. Так, согласно украинскому законодательству лица, осуществляющие деятельность в профессиональном спорте, работают по трудовым договорам (контрактам), которые заключаются в письменной форме в соответствии с порядком, утвержденным Кабинетом министров Украины с учетом требований соответствующих украинских и международных спортивных организаций. Контракт в обязательном порядке должен определять обязательства субъекта организации деятельности спортсмена-профессионала по выплате ему заработной платы, пенсионных выплат после окончания спортивной профессиональной деятельности, обеспечению всеми предусмотренными законодательством видами социального страхования и обязательным личным страхованием его здоровья и жизни, предоставлению для его спортивной подготовки квалифицированного персонала, а также физкультурно-спортивного снаряжения и оборудования и спортивных сооружений, созданию соответствующих жилищно-бытовых условий, соблюдению его личных прав. Контракт в обязательном порядке должен определять обязательства спортсмена-профессионала по соблюдению требований уставных и регламентных документов субъектов организации этой деятельности и соответствующей международной спортивной организации, выполнению программ подготовки и календарного плана соревнований, бережливому отношению к предоставленному спортивному и иному имуществу. Контракт должен содержать условия прекращения его действия в одностороннем порядке. Спортсмен-профессионал имеет право на переход в другой

спортивный клуб, находящийся на территории Украины или за ее пределами, в случае: истечения срока действия контракта и выполнения, указанных в таком контракте обязательств; официального оформления взаимного соглашения между клубами, спортсменом-профессионалом до истечения срока действия контракта или невыполнения указанных в таком контракте обязательств в отношении спортсмена-профессионала. Переход спортсмена-профессионала в другой клуб осуществляется в соответствии с условиями, утвержденными профессиональной спортивной лигой (ассоциацией, союзом, объединением и т.п.) и национальной спортивной федерацией по официальному согласованию с центральным органом исполнительной власти по физической культуре и спорту. Спортивный клуб имеет право на компенсационные выплаты за переход спортсмена-профессионала в другой клуб. Размеры и порядок таких компенсационных выплат определяются регламентными документами соответствующих субъектов организации деятельности спортсмена-профессионала. Спортивная организация, осуществлявшая подготовку спортсмена, которого пригласил другой спортивный клуб для официального оформления контракта, получает от последнего компенсационную выплату в объеме затрат, порядок исчисления и уплаты которых устанавливается соответствующим нормативным правовым актом центрального органа исполнительной власти по физической культуре и спорту.

Большое внимание в правовом регулировании деятельности спортсменов и тренеров уделяется вопросам их социальной защиты.

Одним из центральных вопросов, который следовало разрешить при формировании правовой основы физической культуры и спорта, был вопрос о статусе спортсменов-профессионалов, то есть тех лиц, для которых занятие спортом, выступление на спортивных соревнованиях являются основным видом деятельности и одним из основных (или единственным) источником дохода. Постепенно была выработана позиция, в соответствии с которой, во-первых, признавалась возможность осуществления деятельности спортсменами-профессионалами на основе гражданско-правовых договоров и, во-вторых, одновременно допускалась возможность заключения ими трудовых договоров со спортивными организациями. Выбор того или иного

способа отношений во многом предопределяется особенностями видов спорта. Так, в командных видах спорта превалирует трудовые отношения. Например, футболисты, играющие в чемпионате России по футболу среди команд премьер-лиги, хоккеисты, играющие в Континентальной хоккейной лиге, являются работниками, и на них распространяются нормы трудового законодательства.

Признание того, что на спортсменов могут распространяться нормы трудового законодательства, является одним из значительных изменений в правовом регулировании отношений в сфере физической культуры и спорта. Включение спортсменов в сферу трудового права позволило распространить на них те социальные гарантии, которые закрепляются трудовым законодательством¹. Такие спортсмены получают различные социальные выплаты в связи с временной нетрудоспособностью, получением различных травм и увечий на производстве, приобретением профессиональных заболеваний и так далее. В трудовом законодательстве в большинстве из исследуемых стран спортсмены подчиняются общим правилам, которые распространяются на всех работников. При этом допускается возможность установления специальных правил, отражающих специфику труда спортсменов. Наибольших успехов в выработке специальных правил регулирования труда добилась Российская Федерация. В Трудовом кодексе Российской Федерации в 2007 году появилась отдельная глава, посвященная особенностям регулирования труда спортсменов, в которой, в частности, появились нормы, направленные на дополнительную социальную защиту спортсменов.

Что касается спортсменов, не имеющих трудовых договоров и оформляющих свои отношения со спортивными организациями или организаторами соревнований посредством гражданско-правовых договоров, то на их нормы трудового законодательства не распространяются. Такие спортсмены, как, впрочем, и спортсмены, состоящие в трудовых отношениях, могут рассчитывать на определенные меры социальной защиты при условии достижения ими высоких спортивных результатов.

Именно с закреплением различных форм поощрения высококлассных спортсменов связано другое направление формирования механизмов социальной защиты спортсменов. Используются различные варианты. В одних случаях предусматривается повышенное пенсионное обеспечение (Республика Беларусь и Украина), в других – предусматриваются дополнительные пожизненные выплаты (Республика Молдова, Российская Федерация). Достижение высоких спортивных результатов может стать основанием для получения определенных льгот в сфере образования (Республика Казахстан, Республика Молдова, Российская Федерация).

Вариантом социальной защиты спортсменов высокого класса является закрепление дополнительных социальных гарантий для спортсменов, которые являются членами национальных спортивных сборных команд. Законодательство о физической культуре и спорте практически всех рассматриваемых стран (за исключением Республики Беларусь) с той или иной степенью детализации и конкретизации обращается к этому вопросу.

Исследование законодательства государств – участников СНГ позволяет выделить ряд специальных форм социальной защиты спортсменов, которые являются дополнительными социальными гарантиями. Закрепление таких дополнительных социальных гарантий обусловлено или спецификой труда спортсменов или стремлением поощрить достижение высоких спортивных результатов. К таким формам следует отнести: дополнительные гарантии пенсионного обеспечения; добровольное и обязательное страхование жизни и здоровья; дополнительные социальные выплаты.

Спортсмены, имеющие трудовые договоры, а также, в некоторых странах, осуществляющие спортивную деятельность на основе гражданско-правовых договоров, имеют право на получение пенсий в общем порядке. Кроме того, предусматриваются и дополнительные гарантии пенсионного обеспечения, учитывающие специфику профессиональной деятельности, особые условия труда спортсменов или их заслуги. К таким гарантиям можно отнести следующие: профессиональное страхование; пенсии за особые заслуги.

Профессиональное страхование в рамках системы обязательного социального страхования как форма социального

¹ Трудовое законодательство исследуемых стран в основном существует в форме трудовых кодексов, что во многом предопределяется советской традицией кодификации законодательства в сфере труда.

обеспечения спортсменов предусмотрена законодательством **Республики Беларусь**. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 05.01.2008 г. № 322-З «О профессиональном пенсионном страховании»¹ профессиональная пенсия рассматривается в качестве целевого возмещения утраты заработной платы вследствие прекращения работы в особых условиях труда до достижения общеустановленного пенсионного возраста или в виде дополнительной выплаты после достижения общеустановленного пенсионного возраста². Страховщиком по профессиональному пенсионному страхованию является Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь. Профессиональному пенсионному страхованию подлежат спортсмены, занимающиеся профессиональным спортом. При этом следует иметь в виду, что в соответствии с Законом Республики Беларусь «О физической культуре и спорте» профессиональный спорт понимается как предпринимательская, трудовая и иная не запрещенная законодательством деятельность, направленная на достижение высоких спортивных результатов и получение доходов (вознаграждений) от организации спортивных мероприятий и (или) участия в них. Но профессиональному пенсионному страхованию подлежат только те спортсмены, занимающиеся профессиональным спортом, которые состоят в трудовых отношениях.

Закон Республики Беларусь «О профессиональном пенсионном страховании» устанавливает ряд условий включения спортсменов в систему профессионального пенсионного страхования. Соответственно не все спортсмены, работающие по трудовому договору, имеют право на получение пенсии в порядке профессионального пенсионного страхования. Условия назначения и получения такой пенсии следующие. Во-первых, спортсмены должны заниматься тем видом спорта, который включен в перечень, утвержденный Советом министров Республики Беларусь в 2008 году, и в него входит 55 видов спорта.

Во-вторых, спортсмен должен принадлежать к определенной категории. В Законе Республики Беларусь «О профессиональном пенсионном страховании» указаны две категории спортсменов.

Первая категория – это спортсмены, являющиеся членами национальных команд Республики Беларусь по видам спорта не менее 5 лет при профессиональном стаже не менее 5 лет. Кроме срока пребывания в национальной сборной и профессионального стажа требуется наличие общего стажа не менее 25 лет у мужчин и не менее 20 лет у женщин. При этом указанные спортсмены должны иметь определенные спортивные достижения. В качестве таковых для назначения профессиональной пенсии признаются в соответствии с постановлением Совета министров Республики Беларусь от 09.10.2008 г. № 1490 «О некоторых вопросах профессионального пенсионного страхования»¹ 1–6-е место на Олимпийских играх, 1–3-е места на чемпионатах по олимпийским видам спорта, 1-е или 2-е места на чемпионатах Европы по олимпийским видам спорта, либо дважды в течение четырех лет 3-е место на чемпионатах Европы по олимпийским видам спорта, 1–3-е места в финалах Кубка мира по олимпийским видам спорта, 1–3-е места в таких соревнованиях по теннису, как «Большой шлем», «Кубок Дэвиса» и «Кубок Федерации», 1-е место на чемпионате мира по неолимпийским видам спорта, 1-е место в финале кубка мира по неолимпийским видам спорта, 1-е место на чемпионате Европы по мотоболу. В данном случае право на профессиональную пенсию возникает раньше достижения общеустановленного пенсионного возраста на 10 лет.

Вторая категория – это другие спортсмены. Им для получения профессиональной пенсии необходимо иметь профессиональный стаж не менее 15 лет у мужчин при общем стаже не менее 25 лет, а у женщин – не менее 10 лет профессионального и не менее 20 лет общего стажа. Такая категория спортсменов получает право на профессиональную пенсию раньше достижения общеустановленного пенсионного возраста на 5 лет.

В-третьих, рабочее место работника должно входить в перечень рабочих мест с особыми условиями труда, который утверждает работодатель с участием профсоюза. Критерии оценки условий труда и порядок их применения утверждаются Советом министров Республики Беларусь или уполномоченным им органом. В отношении профессионального пенсионного страхования спортсменов такие критерии установлены уже упо-

¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 16, 2/14.

² В Беларуси пенсионный возраст для мужчин составляет 60 лет, для женщин – 55 лет.

¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2008. № 249, 5/28508.

минавшимся постановлением Совета министров Республики Беларусь № 1490.

Пенсии за особые заслуги представляет собой надбавку к обычно устанавливаемой пенсии. Такая форма социального обеспечения действует на **Украине**. Назначение и выплата пенсий за особые заслуги регулируется Законом Украины от 01.06.2000 г. № 1767-III «О пенсиях за особые заслуги перед Украиной»¹. К спортсменам, имеющим право на получение пенсии за особые заслуги, относятся победители Олимпийских и Паралимпийских игр, Всемирных игр глухих, чемпионы и рекордсмены мира и Европы. Для получения данной пенсии спортсмен должен быть получателем одной из следующих пенсий: по возрасту, по инвалидности; по случаю потери кормильца; за выслугу лет. Размер надбавки определяется индивидуально для каждого соискателя пенсии и составляет от 25 до 35 процентов прожиточного минимума, определенного для лиц, утративших трудоспособность.

Финансирование расходов по выплате пенсий за особые заслуги осуществляется за счет средств государственного бюджета.

Назначение и определение конкретного размера пенсии спортсменам находится в компетенции Комиссии по установлению пенсий за особые заслуги перед Украиной при Кабинете министров Украины. Ходатайство о назначении пенсий за особые заслуги возбуждается президентом Украины, председателем Верховной Рады Украины, премьер-министром Украины, министрами и руководителями других центральных органов исполнительной власти, главой Администрации президента Украины, руководителем Аппарата Верховной Рады Украины, министром Кабинета министров Украины, председателем Счетной палаты, председателем Верховной Рады Автономной Республики Крым, председателем Конституционного Суда Украины, председателем Верховного Суда Украины, председателями высших специализированных судов Украины, генеральным прокурором Украины, председателем Национального банка Украины, председателем Совета министров Автономной Республики Крым, председателями областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций,

председателями областных, Киевского и Севастопольского городских советов в порядке, определенном Кабинетом министров Украины.

В случае совершения спортсменом – получателем пенсии за особые заслуги умышленного преступления или обнаружения ошибочных либо неправдивых данных, на основании которых была назначена пенсия за особые заслуги, он лишается пенсии.

Известно, что деятельность спортсменов во многих видах спорта сопряжена с высоким риском получения травм, увечий. Не редкостью являются и летальные исходы. Для обеспечения интересов спортсменов в последнее десятилетие в государствах – участниках СНГ стали активно развиваться страховые формы защиты от несчастных случаев.

Существуют негосударственные формы страхования, имеющие обязательный и добровольный характер. Многие страховые компании стали предлагать на рынке соответствующие страховые продукты. В обязательном порядке работодатели обязаны страховать жизнь и здоровье спортсменов в таких странах, как Российская Федерация (эта обязанность предусмотрена Трудовым кодексом Российской Федерации 2001 г.), Украина (в соответствии с Законом «О физической культуре и спорте»). Обязанность работодателя по страхованию жизни и здоровья спортсменов подлежит закреплению в трудовом договоре со спортсменом. Но ни в законодательстве Российской Федерации, ни в законодательстве Украины не предусматриваются какие-либо конкретные условия страхования, что существенно расширяет усмотрение работодателя.

В Законе **Республики Казахстан** «О физической культуре и спорте» такая гарантия, как страхование спортсменов за счет средств работодателя от несчастных случаев, сформулирована юридически неопределенно. Фактически как таковая обязанность не фиксируется, а только допускается возможность страхования. Одновременно в данном законе указано, что при подготовке спортсменов высокого класса в контракт о спортивной деятельности (юридическая природа данного контракта в законе не раскрывается) включается обязанность организации, осуществляющей такую подготовку, обеспечить социально-медицинское страхование спортсмена. К спортсменам высокого класса относятся спортсмены, являющиеся членами национальной сборной команды Республики Казахстан, имею-

¹ Ведомости Верховной Рады Украины. 2000. № 35. Ст. 289.

щие спортивные звания и выступающие на спортивных соревнованиях в целях достижения высоких спортивных результатов.

Кроме негосударственного страхования предусматривается и обязательное государственное страхование жизни и здоровья спортсменов, отличное от обязательного социального страхования. Данная обязанность государства установлена в Республике Казахстан и Украине. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О физической культуре и спорте» уполномоченный орган по физической культуре и спорту осуществляет за счет бюджетных средств страхование при подготовке и участии членов национальных сборных команд Республики Казахстан по видам спорта в официальных международных соревнованиях.

Закон Украины «О физической культуре и спорте» устанавливает обязательное государственное страхование спортсменов высших категорий¹, порядок которого должен быть установлен Кабинетом министров Украины. Как видно, обязательному государственному страхованию подлежат только определенные категории спортсменов. Это или члены национальных спортивных сборных команд, или спортсмены, имеющие высшие спортивные звания.

С 2005 года и в **Российской Федерации** активно обсуждается вопрос о необходимости введения обязательного государственного страхования жизни и здоровья спортсменов, являющихся членами национальных спортивных сборных команд.

Социальная поддержка спортсменов, добившихся выдающихся достижений в спорте, не связанная с пенсионными выплатами, как правило, предусматривается специальными законами о физической культуре и спорте. В Республике Казахстан и Республике Молдова меры социальной поддержки спортсменов непосредственно закрепляются в таких законах. При этом в Республике Казахстан допускается предоставление и иных мер социальной поддержки данной категории спортсменов, кроме тех, что установлены законом о физической культуре и спорте. Конкретный порядок предоставления дополнительной социальной поддержки определяется в правительственных актах. Так, в Республике Молдова действует постановле-

ние Правительства Республики Молдова от 29.11.2007 г. № 1322 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты пожизненного пособия спортсменам высокого класса»¹.

В Российской Федерации и Украине данные законы предполагают возможность их установления, а конкретизация осуществляется уже иными актами. Например, дополнительное материальное ежемесячное содержание олимпийским, паралимпийским и сурдлимпийским чемпионам назначается и выплачивается на основании не Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», а в соответствии с Федеральным законом от 04.03.2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией»². Конкретные меры социальной поддержки украинских выдающихся спортсменов должно определять правительство Украины (Кабинет министров).

Следует также отметить, что помимо мер социальной поддержки спортсменов в соответствии с законодательством, государства также активно используют практику поощрения и негосударственного поощрения таких спортсменов. Например, в Российской Федерации с одобрения высшего руководства страны ведущими предпринимателями был учрежден «Фонд поддержки олимпийцев России», за счет средств которого выплачиваются дополнительные призовые для олимпийских чемпионов и призеров.

Как правило, дополнительная социальная поддержка предоставляется спортсменам, добившимся высоких результатов на Олимпийских играх (ставшим чемпионами или призерами), а также спортсменам, выигравшим мировые и европейские чемпионаты или ставшим их призерами. Кроме того, в Российской Федерации такое право имеют чемпионы Паралимпийских и Сурдлимпийских игр. Украинский закон о физической культуре и спорте допускает возможность дополнительных мер социальной поддержки также для спортсменов, имеющих звание «Заслуженный мастер спорта».

В отдельных странах для олимпийских, мировых, европейских чемпионов или призеров устанавливаются дополнитель-

¹ В соответствии с Законом Украины «О поддержке олимпийского, паралимпийского движения и спорта высших достижений в Украине» спортсмены высших категорий – это спортсмены, имеющие высшие достижения на официальных национальных и международных соревнованиях и включенные согласно спортивному рейтингу в состав сборных команд Украины.

¹ Monitorul Oficial. 2007. № 188-191.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 10. Ст. 964.

ные условия для получения социальной поддержки. В частности, в Республике Казахстан и Республике Молдова требуется, чтобы мировые и (или) европейские чемпионаты проводились по олимпийским видам спорта. В Республике Казахстан спортсмен также должен иметь звание заслуженного мастера спорта и трудовой стаж не менее двадцати лет. Согласно Закону Республики Молдова «О физической культуре и спорте» выплата дополнительного ежемесячного содержания спортсмена приостанавливается, если он возвращается к активной спортивной деятельности. Российские спортсмены, добившиеся выдающихся результатов, имеют право на получение дополнительного ежемесячного содержания в случае получения ими пенсии.

Социальная поддержка спортсменов, добившихся выдающихся результатов, в основном выражается в форме ежемесячных выплат в размере, определенном законом (Республика Казахстан, Республика Молдова и Российская Федерация). При этом размер выплаты или устанавливается в твердой сумме, или привязывается к изменяющимся величинам (в Российской Федерации это, например, размер базовой части трудовой пенсии). В Республике Молдова пособие спортсменам высокого класса не подлежит налогообложению.

Украинский закон «О физической культуре и спорте» для лиц, получивших звание чемпиона или призера Олимпийских игр, чемпионов мира или Европы, заслуженного мастера спорта, предусматривает социально-бытовые и иные льготы, установленные Кабинетом министров Украины.

В **Российской Федерации** кроме федерального законодательства дополнительные меры социальной поддержки для выдающихся спортсменов устанавливаются также законодательством субъектов Федерации. В ряде субъектов Федерации (Санкт-Петербурге, Москве, Ленинградской, Московской, Омской, Пермской, Тюменской областях, Республиках Башкортостан, Бурятия, Алтайском крае и др.) приняты законодательные акты, направленные на социальную защиту ветеранов спорта и поощрения олимпийских, мировых и европейских чемпионов и призеров. Формы поощрения и социальной защиты могут быть разными, в частности, денежные выплаты, дополнительная пенсия, создание социально-оздоровительных центров ветеранов, помощь в посещении культурно-спортивных сооружений и т.д.

Но не только в России как федеративном государстве практикуется социальная поддержка спортсменов из бюджетов территорий. Например, в Республике Казахстан и Республике Молдова предусматривается возможность различных выплат выдающимся спортсменам. Данные выплаты назначаются по усмотрению местных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Одна из важнейших социальных гарантий спортсменов связана с обеспечением доступного образования. С одной стороны, это рассматривается как форма поощрения спортсменов, добившихся выдающихся результатов. С другой – таким образом признается необходимость дополнительных преференций для спортсменов, которые зачастую в раннем возрасте объективно вынуждены уделять незначительное внимание вопросам образования. На законодательном уровне установлены дополнительные гарантии права на образование отдельных категорий спортсменов (Республика Казахстан, Российская Федерация).

В соответствии с российским Законом от 10.07.1991 г. № 3266-1 «Об образовании»¹ чемпионы Олимпийских игр, Паралимпийских игр и Сурдлимпийских игр принимаются без вступительных испытаний в государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования для обучения по программам бакалавриата и программам подготовки специалиста по направлениям подготовки (специальностям) в области физической культуры и спорта.

Закон Республики Казахстан от 27.07.2007 г. № 319-III ЗРК «Об образовании»² также предусматривает возможность льготы для спортсменов в области образования. Льготы распространяются на победителей спортивных соревнований. При этом перечень соревнований, победа в которых дает право на получение определенных преимуществ в области образования, утверждается органом государственной власти в области образования. Кроме того, необходима не просто победа в соревновании, а занятие призовых мест в течение последних трех лет перед получением льготы. Сама же льгота заключается в

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

² Официальная газета. 2007. № 37.

преимущество перед остальными гражданами при проведении конкурсов на получение образовательных грантов, а также на зачисление в состав обучающихся по государственному заказу (то есть за счет бюджетных средств) на подготовку кадров с профессиональным, послесредним и высшим образованием (только при получении образования по профессиям в области физической культуры и спорта).

В **Республике Молдова** учебные заведения обеспечивают спортсменам-профессионалам освобождение от занятий, продление экзаменационных сессий, прием без вступительных экзаменов – на условиях, оговариваемых в протоколе, заключаемом между центральными отраслевыми органами в области физкультуры и спорта и в области образования. Данная обязанность установлена Законом Республики Молдова «О физической культуре и спорте».

Все спортсмены, будучи гражданами того или иного государства, обладают правами в области охраны здоровья наравне с иными гражданами. Однако у спортсменов имеются и особые гарантии и права, связанные с медицинским обеспечением. Так, согласно Трудовому кодексу Российской Федерации при заключении трудового договора спортсмены подлежат обязательному предварительному медицинскому осмотру (обследованию). В период действия трудового договора спортсмены проходят обязательные периодические медицинские осмотры (обследования) в целях определения пригодности для выполнения поручаемой работы и предупреждения профессиональных заболеваний и спортивного травматизма. Обязанность организовывать и финансировать проведение обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности, но не реже одного раза в год) медицинских осмотров (обследований) спортсменов, внеочередных медицинских осмотров (обследований) спортсменов по их просьбам в соответствии с медицинскими рекомендациями с сохранением за ними места работы (должности) и среднего заработка на время прохождения этих медицинских осмотров (обследований) возложена на работодателя.

Коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовыми договорами могут предусматриваться условия о дополнительных гарантиях и компен-

сациях спортсменам, тренерам, в том числе о дополнительном медицинском обслуживании.

В **Российской Федерации** на Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА) и Министерство здравоохранения и социального развития (Минздравсоцразвития) возложены специальные полномочия в связи с медицинским обеспечением спортсменов. ФМБА обеспечивает медико-санитарное и медико-биологическое обеспечение спортсменов сборных команд Российской Федерации и их ближайшего резерва, включая проведение углубленного медицинского обследования спортсменов. Минздравсоцразвития является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, социального развития, труда и защиты прав потребителей.

Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации в 1997 году был создан федеральный Центр лечебной физкультуры и спортивной медицины. Подобные центры существуют и в иных странах. Согласно Закону Республики Казахстан «О физической культуре и спорте» центр спортивной медицины и реабилитации – медицинская организация, обеспечивающая спортсмену восстановительные, профилактические и реабилитационные мероприятия, безопасность применения медико-биологических препаратов и их эффективность.

В Законе Республики Молдова «О физической культуре и спорте» имеется самостоятельная статья с названием «Медицинское обеспечение и ответственность за вред, причиненный здоровью в связи с занятиями спортом», в которой указано, что медицинское обслуживание спортсменов организуется через: Национальный центр спортивной медицины; специализированные медицинские кабинеты, созданные при спортивных комплексах, объединениях и клубах; медицинские учреждения по месту жительства. Лицам, здоровью которых во время занятий физической культурой и спортом в организованной форме, в том числе в ходе спортивных соревнований, причинен вред, обеспечивается полная медицинская, социальная и профессиональная реабилитация дополнительно за счет средств Фонда развития физической культуры и спорта Республики Молдова.

На Украине систематическому диспансерному осмотру врачом-физкультурной службой подлежат учащиеся детско-юношеских спортивных школ, училищ олимпийского резерва, школ высшего спортивного мастерства, члены сборных команд и ветераны спорта. Персональную ответственность за допуск спортсмена к тренировкам и соревнованиям по состоянию здоровья несет врач. Государство создает сеть лечебно-физкультурных учреждений, осуществляющих медицинский контроль за всеми категориями лиц, занимающихся физической культурой и спортом, содействует развитию научных исследований в области медицинских проблем физкультуры и спорта (спортивной реабилитации, травматологии, антидопингового контроля и т.п.), внедряет спортивную медицину как учебную дисциплину в учебные планы соответствующих учебных заведений. В Российской Федерации гарантии охраны здоровья спортсменов в основном содержатся в Трудовом кодексе. Так, предусматривается обязательный и периодический медицинский осмотр.

7.6. Законодательное закрепление системы государственных гарантий в сфере физической культуры и спорта

Многие государства – участники СНГ, реализуя конституционные положения о поддержке, содействии развитию физической культуры и спорта, закрепили в законодательстве о физической культуре и спорте ряд гарантий, направленных на развитие инфраструктуры физической культуры и спорта, обеспечение для населения доступности услуг в области физической культуры и спорта. Как разновидность гарантий можно рассматривать и положения законодательства о социальной защите спортсменов (см. выше).

Государство обеспечивает развитие физкультурно-спортивной инфраструктуры путем строительства спортивных сооружений и комплексов; создания сети специальных физкультурных и спортивных учреждений и организаций (Туркменистан). Органами государственного управления физической культурой и спортом устанавливаются нормативы минимальной обеспеченности основными физкультурно-оздоровительными и спортивными сооружениями для предприятий, учреждений,

организаций, учебных заведений в зависимости от числа работающих или учащихся. Строительство и реконструкция жилых массивов, учреждений образования, санаторно-курортных и туристических учреждений осуществляются с созданием комплекса необходимых физкультурно-спортивных сооружений. Ликвидация физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений без создания в пределах той же территории равноценных сооружений не допускается. Государство обеспечивает финансирование строительства физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений за счет средств государственного бюджета.

В **Республике Узбекистан** органами государственной власти и управления при разработке и реализации программ разгосударствления и приватизации устанавливаются порядок и условия перехода физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений к новым владельцам, обеспечивающие сохранение функционального назначения сооружения. Органы государственной власти на местах осуществляют контроль за планированием, проектированием, строительством и вводом в эксплуатацию на своей территории объектов физкультурно-оздоровительного и спортивного назначения. Строительство и реконструкция образовательных учреждений, жилых микрорайонов без создания комплекса необходимых физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, а также ликвидация физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений без создания в пределах той же территории равноценных сооружений не допускаются. Нормативы минимальной обеспеченности образовательных учреждений, предприятий, жилых микрорайонов основными физкультурно-оздоровительными и (или) спортивными сооружениями определяются уполномоченным органом государственного управления физической культурой и спортом.

Гарантии государственного материально-технического обеспечения физической культуры и спорта устанавливаются законодательством Украины. Данные гарантии составляют все виды физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, физкультурно-спортивного снаряжения и оборудования, иное имущество, предназначенное для занятий физической культурой и спортом. Нормативы минимальной обеспеченности основными физкультурно-оздоровительными и спортив-

ными сооружениями жилых районов, а также предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности определяются центральными органами исполнительной власти по физической культуре и спорту, архитектуры и строительства. Строительство в жилых районах физкультурно-оздоровительных и спортивных объектов осуществляется в соответствии с установленными нормативами за счет средств, направляемых на жилищное строительство, и средств организаций – застройщиков жилья. Селу предоставляется преимущество (в расчете на душу населения) в сооружении объектов физической культуры и спорта, обеспечивается соответствующий уровень обслуживания средствами физической культуры и спорта по научно обоснованным нормативам. Строительство, реконструкция и содержание объектов физической культуры и спорта в сельской местности осуществляется за счет государственного и местных бюджетов. Не допускается: строительство новых и реконструкция имеющихся дошкольных воспитательных, общеобразовательных и профессиональных учебно-воспитательных, высших учебных заведений без предусмотренных нормативами физкультурно-спортивных сооружений и функциональных помещений; ликвидация и перепрофилирование заведений физической культуры и спорта, баз олимпийской и паралимпийской подготовки, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, лечебно-физкультурных заведений, кроме тех, которые находятся в частной собственности. Центральный орган исполнительной власти по физической культуре и спорту обеспечивает осуществление необходимых мер для недопущения сокращения сети заведений физической культуры и спорта, баз олимпийской и паралимпийской подготовки, физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений, лечебно-физкультурных заведений, а также относительно восстановления деятельности указанных объектов с определением источников их финансирования, в частности, в сельской местности.

Материально-техническую базу физической культуры и спорта в **Республике Молдова** составляют физкультурно-оздоровительные и спортивные сооружения, помещения для них, специальное снаряжение и оборудование, а также иные средства, предназначенные для занятий физической культурой и спортом. Государство принимает участие в создании и развитии материально-технической базы физической культуры

и спорта. Спортивные комплексы, указанные в приложении, которое является неотъемлемой частью настоящего закона, представляют собой публичные учреждения, находящиеся в подчинении центрального отраслевого органа и финансируемые из специальных средств и субсидий из государственного бюджета. Изменение назначения имущества указанных выше спортивных комплексов допускается только с согласия центрального отраслевого органа.

В Законе **Республики Казахстан** «О физической культуре и спорте» также закрепляются определенные гарантии инфраструктурного развития в области физической культуры и спорта. Так, территории, занятые под спортивные сооружения, могут определяться компетентными государственными органами путем нормативного отведения земель на текущее освоение и перспективное резервирование для будущего строительства указанных сооружений. Нормативы обеспеченности жилых районов спортивными сооружениями устанавливаются в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан. Не допускается строительство жилых массивов, административных зданий, дошкольных учреждений и учебных заведений без спортивных сооружений, предусмотренных нормативами обеспеченности, строительными нормами и правилами. Не допускается ликвидация, изменение целевого функционального назначения физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений, находящихся в государственной собственности, без создания равнозначного физкультурно-оздоровительного, спортивного и спортивно-технического сооружения.

Гарантии доступности услуг в области физической культуры заключаются в оказании государственной поддержки отдельным категориям населения. Так, в **Туркменистане** государство оказывает поддержку отдельным категориям граждан, в том числе детям, инвалидам, детям-сиротам, для реализации ими своих прав в сфере физической культуры и спорта посредством создания и предоставления системы льгот и поощрений.

Законодательство **Республики Узбекистан** предусматривает, что детям до шестнадцати лет, инвалидам, детям-сиротам, пенсионерам, участникам и инвалидам войны 1941–1945 годов и приравненным к ним лицам физкультурно-спортивные

и оздоровительные услуги оказываются бесплатно. Перечень других категорий граждан, пользующихся физкультурно-спортивными и оздоровительными услугами бесплатно или на льготных условиях, а также размеры льгот, порядок их предоставления и источники покрытия соответствующих расходов определяются законодательством. На Украине государство обеспечивает приоритетное развитие физической культуры и спорта на селе, создает необходимые условия для занятий физической культурой и спортом сельских работников и членов их семей. Государство гарантирует предоставление в порядке, предусмотренном Кабинетом министров Украины, бесплатных и льготных физкультурно-оздоровительных услуг детям, в том числе: детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, детям, пострадавшим в результате Чернобыльской катастрофы, детям из многодетных и малообеспеченных семей, детям-инвалидам. Государство обеспечивает в пределах, определенных Кабинетом министров Украины, предоставление бесплатных и льготных физкультурно-оздоровительных услуг детям дошкольного возраста, учащимся общеобразовательных и профессиональных учебно-воспитательных учреждений, ветеранам войны и лицам, приравненным к ним, а также устанавливает льготы при оказании таких услуг иным категориям граждан.

Органы государственного управления физической культурой и спортом в рамках своей компетенции разрабатывают и утверждают систему льгот и поощрений для развития физической культуры и спорта для инвалидов, обеспечивают создание специальных физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений для них, а также обеспечивают условия для занятий инвалидов физической культурой и спортом на сооружениях общего пользования (Республика Узбекистан, Туркменистан). В соответствии с Законом Украины «О физической культуре и спорте» занятие физической культурой и спортом инвалидов является составной частью их досуга, физической реабилитации и социально-трудовой адаптации. Организация занятий физической культурой и спортом в системе непрерывной реабилитации инвалидов (включая детей с физическими и умственными недостатками), подготовка кадров, методическое обеспечение, врачебный контроль осуществляются органами здравоохранения, физической культуры

и спорта, образования, социальной защиты населения и организациями инвалидов. Местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, общественные организации физкультурно-спортивной направленности и организации инвалидов создают специализированные физкультурно-оздоровительные учреждения (клубы и центры), обеспечивают их специальным оборудованием, содействуют участию инвалидов в спортивных соревнованиях.

Органы публичного управления Республики Молдова должны обеспечивать лицам с физическими, чувственными, умственными и смешанными недостатками все возможности для занятий физической культурой и спортом в целях развития их личности и облегчения их интеграции в общество, а также выделять средства для участия спортсменов-инвалидов в национальных и международных состязаниях.

Гарантии в области физической культуры и спорта в отношении инвалидов содержит и законодательство Кыргызской Республики и Республики Казахстан. Организация занятий физической культурой и спортом в системе реабилитации инвалидов (включая детей с отклонениями в физическом развитии), профессиональная подготовка специалистов, методическое и медицинское обеспечение и врачебный контроль осуществляются учреждениями образования, здравоохранения, социальной защиты и организациями физической культуры и спорта. Республиканский государственный орган управления физической культурой и спортом, местные государственные администрации и органы местного самоуправления совместно с предприятиями, учреждениями и организациями инвалидов, разрабатывают и реализуют программы спортивно-оздоровительной деятельности среди инвалидов по месту жительства, в специализированных учреждениях и организациях инвалидов.

7.7. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательства стран Содружества)

В законодательном обеспечении отношений в области физической культуры и спорта за последние два десятилетия был достигнут значительный прогресс, свидетельством чего явля-

ется появление отдельной комплексной отрасли законодательства о физической культуре и спорте во всех государствах – участниках СНГ. При этом следует отметить, что динамизм общественных отношений в данной области во многом определяют и перспективы его дальнейшего развития. В частности, одним из возможных вариантов такого развития можно признать расширение гарантий социального плана для тренеров, спортсменов. При этом гарантий с четким содержанием, для чего требуется отказаться от излишне декларативных положений.

Еще один шаг, который следует предпринять в части совершенствования статуса спортсменов и тренеров, это выработка специальных правил регулирования их труда. Данные правила должны учитывать специфику трудовой функции спортсмена.

Заслуживает также внимание и вопрос о четком разграничении прав и обязанностей между органами государственной власти, осуществляющими управление в области физической культуры и спорта и общественными объединениями, ответственными за развитие определенных видов спорта.

Глава 8

ТУРИЗМ

8.1. Международное сотрудничество стран Содружества в области туризма

Международное сотрудничество государств – участников СНГ в области туризма осуществляется как на многосторонней, так и на двусторонней основе.

Многостороннее сотрудничество в рамках СНГ базируется на Соглашении от 23.12.1993 г. «О сотрудничестве в области туризма»¹. В данном Соглашении нашли отражение принципы взаимовыгодного и равноправного сотрудничества. При этом приветствуется как сотрудничество по линии органов государственной власти, так и негосударственных субъектов (туристских ассоциаций, иных юридических лиц, осуществляющих деятельность в области туризма). Большое значение имеют обязательства сторон, направленные на формирование общего туристского пространства и сближение нормативно-правовых документов по туризму. С этой целью предполагаются совместные действия по внедрению единой международной системы классификации средств размещения и туристских услуг, единой информационной сети. Соглашение содержит обязательства Сторон по интенсификации взаимного туристского обмена. Следует обратить внимание на обязательства Сторон по упрощению пограничных, таможенных и иных формальностей, связанных с туристским обменом между ними, обеспечению социальной защищенности и личной безопасности туристов в стране пребывания. В этой связи следует отметить, что в рамках СНГ установлен безвизовый режим, что существенно облегчает перемещение граждан. Кроме того, вследствие интеграционных процессов, хотя проходящих и не под эгидой СНГ, также осуществляется упрощение различных въездных формальностей, например, при формировании Единого экономического пространства и Таможенного союза (Республика Беларусь, Республика Казахстан, Российская Федерация).

Координации действия уполномоченных органов государственной власти в области туризма служит обязательство, зафиксированное в Соглашении, в соответствии с которым предусматривается осуществление регулярных контактов между данными органами.

¹ Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993. № 5.

В Соглашении содержатся также положения, направленные на повышение квалификации кадров в области туризма. Для этого, например, должен осуществляться обмен опытом работы между сотрудниками государственных органов по туризму, туристских и транспортных предприятий и организаций, гостиниц, ресторанов, других производителей туристских услуг независимо от форм собственности и т.д.

Соглашением предусматривается обмен статистической и другой информацией в области туризма, в том числе: о законодательных и иных нормативных актах, регулирующих туристский обмен и деятельность в индустрии туризма в своих государствах, связанных с защитой и сохранением природного и культурного наследия; о состоянии туристского рынка; справочно-информационными, методическими и рекламными материалами.

С целью реализации рассмотренного Соглашения государства – участники СНГ в 1994 г. образовали совещательный орган – Совет по туризму. Основной задачей Совета является содействие развитию равноправного и взаимовыгодного сотрудничества в области туризма по линии государственных органов, национальных и региональных туристских ассоциаций, обществ, фирм, предприятий и международных туристских организаций.

В рамках СНГ были предприняты меры по унификации правового регулирования в области туризма с помощью такого механизма, как модельное нормотворчество МПА СНГ.

Прежде всего, следует отметить Модельный закон «О туристской деятельности» (постановление МПА СНГ от 16.11.2006 г. № 27-15)¹. В данном акте государствам – участникам СНГ предлагается использовать комплексный подход к регулированию деятельности в области туризма, основанный на сочетании публично-правовых и частноправовых начал. Так, в названном модельном законе содержатся положения относительно государственной политики в области туризма. Государствам предлагается осуществлять активную и масштабную политику регулирования, предпринимать меры по централизации регулирования в области туризма. Внимание заостряется на различных административных механизмах защиты прав туристов,

в частности лицензировании. На государственном уровне должны решаться такие вопросы, как развитие туристской инфраструктуры (дороги, средства размещения и т.п.) и сохранение и поддержка объектов туристского показа. В целях активизации туристской отрасли в Модельный закон «О туристской деятельности» были включены положения, определяющие особенности создания особых туристско-рекреационных экономических зон, на территории которых должен быть установлен преференциальный режим осуществления туристской деятельности.

Следуя концепции активного государственного участия в развитии туризма, МПА СНГ предложила национальным правительствам создавать, в том числе, и специализированные государственные фонды развития туризма, средства которых имели бы исключительно целевое назначение.

В Модельном законе «О туристской деятельности» определяются также условия различных гражданско-правовых договоров в области туризма. Например, выделяются такие договоры, как договор возмездного оказания услуг туристского обслуживания, договор оказания экскурсионных услуг, договор оказания услуг размещения (гостиничных услуг), договор на организацию туристского обслуживания в средствах размещения (данный договор заключается между туроператором и гостиницей, по которому гостиница обязуется по заявке туроператора осуществить гостиничное обслуживание определенной группы туристов).

Одним из важнейших условий развития туризма является обеспечение безопасности туристов, вследствие чего данный вопрос также нашел отражение в Модельном законе «О туристской деятельности». Обязанность по созданию условий для безопасного осуществления путешествий возлагается на государство. Кроме того, принятие мер по обеспечению безопасности туристов вменяется туроператорам и турагентам. Как одно из важнейших средств обеспечения безопасности туристов рассматривается введение института финансовой ответственности организаторов туризма и исполнителей туристских услуг. Сущность данного института заключается в формировании специализированного фонда денежных средств (путем страхования ответственности или выдачи гарантии кредитного или иного финансового учреждения), направляемого на компенсацию финансовых потерь туристов в случае неисполнения

¹ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (ч. 2).

контрагентами своих обязательств, в том числе в случае банкротства туроператоров или турагентов.

В области туризма был принят также Модельный закон «О детском и юношеском туризме» (постановление МПА СНГ от 04.12.2004 г. № 24-12)¹. Детский и юношеский туризм в данном модельном законе понимается как средство гармоничного развития детей (лиц, не достигших возраста 14 лет), девушек и юношей (лиц, не достигших возраста 18 лет), реализуемое в форме отдыха и общественно-полезной деятельности, характерными структурными компонентами которого являются поход, путешествие, экскурсия. Важнейшей задачей государства должно стать обеспечение доступности туризма для детей и юношей. При этом бюджетное финансирование провозглашается основным в области детского и юношеского туризма. Организационную основу детского и юношеского туризма должны составить различные организации туристского профиля, осуществляющие систематическую работу с детьми и юношами.

На уровне МПА СНГ уделяется внимание и относительно новым видам отдыха и туризма. Так, был принят Модельный закон «О клубном отдыхе» (постановление МПА СНГ от 15.11.2003 г. № 22-13), в котором определяются существенные условия заключения договора на клубный отдых, порядок его заключения, права и обязанности сторон данного договора².

8.2. Национальное законодательство стран Содружества о туризме

Законодательное регулирование отношений в области туризма, туристской деятельности для государств – участников СНГ является относительно новым явлением. Потребности в формировании новой отрасли законодательства, а именно законодательства о туризме, были во многом связаны с развитием рыночных отношений, формированием туристского рынка и появлением многочисленных частных (негосударственных) субъектов на этом рынке. Социально-экономические изменения потребовали от государств, во-первых, четкого оформления места государственного управления в развитии туристской

индустрии, инфраструктуры, развитии туризма в целом и, во-вторых, определения особенностей правового статуса субъектов туристской деятельности, прежде всего, организаций и частных лиц, осуществляющих такие виды деятельности, как туроператорская и турагентская. Кроме того, мощным стимулом развития законодательства о туризме явилась потребность в выработке дополнительных механизмов защиты и обеспечения прав туристов. Например, в **Российской Федерации** именно с включением в Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»¹ норм, направленных на формирование и использование финансового обеспечения деятельности туроператоров, связан новый этап в развитии правового регулирования в области туризма.

На конституционном уровне непосредственно отношения в области туризма довольно редко становятся предметом регулирования. В большинстве своем роль конституций в регламентации данных отношений сводится к закреплению общих задач по защите и развитию культурного достояния, поддержке и содействию физической культуре и спорту, что тесно связано с такими вопросами, как развитие объектов туристского показа, услуг в области туризма.

Первыми странами, принявшими специальные законодательные акты в области туризма, стали Российская Федерация (Федеральный закон от 24.11.1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»), Туркменистан (Закон от 24.11.1995 г. «О туризме») и Украина (Закон от 15.09.1995 г. № 324/95-ВР «О туризме»²). До конца 1990-х годов законодательное оформление отношения в области туризма получили в таких странах, как Азербайджанская Республика (Закон от 04.06.1999 г. № 674-ІГ «О туризме»³), Республика Армения (Закон от 14.01.2004 г. № ЗР-11 «О туризме и туристской деятельности»⁴); Республика Беларусь (Закон от 25.11.1999 г. № 326-З «О туризме»⁵), Кыргызская Республика

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5491.

² Ведомости Верховной Рады Украины. 1995. № 31. Ст. 241.

³ Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 1999. № 7. Ст. 394.

⁴ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1889&lang=rus> (дата обращения: 28.11.2011).

⁵ Народная газета. 1999. 7 дек.

¹ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2005. № 35.

² Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33.

(Законот 25.03.1999 г. № 34 «О туризме»¹), Республика Таджикистан (Закон от 03.09.1999 г. № 824 «О туризме»²), Республика Узбекистан (Закон от 20.08.1999 г. № 830-I «О туризме»³). В некоторых странах Содружества законодательство о туризме в 2000-е годы обновилось, что нашло выражение в принятии новых законов, как, например, в Республике Молдова (Закон от 24.11.2006 г. № 352-XVI «Об организации и осуществлении туристической деятельности в Республике Молдова»⁴, отменивший действия Закона от 11.02.2000 г. № 798-XIV «О туризме») и в Туркменистане (Закон от 10.05.2010 г. № 107-IV «О туризме», отменивший действие Закона «О туризме» 1995 г.) или во внесении существенных изменений действующих (в качестве примера можно привести уже упоминавшиеся выше коррективы российского Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»).

Законодательство о туризме формируется на стыке таких отраслей права, как конституционное право, административное право и гражданское право. В основном законодательные акты о туризме посвящены четырем главным вопросам. Первое – это определение приоритетов и целей государственной политики в области туризма, установление механизма государственного регулирования в данной области. Второе – закрепление статуса физических лиц и организаций, оказывающих туристские и экскурсионные услуги, осуществляющих иную деятельность в области туризма. Третье – закрепление прав и обязанностей туристов, то есть турист выделяется как особый субъект правоотношений. Наконец, значительное внимание в законодательстве о туризме уделяется вопросам поддержки и развития туристской индустрии, туристской инфраструктуры.

В **Российской Федерации** кроме общедоказательного закона в области туризма были приняты и законы субъектов Российской Федерации. Практически все субъекты Российской Федерации в той или иной степени отреагировали на динамичные изменения в данной области и на законодательном уровне установили дополнительные гарантии осуществления туристской деятельности. В основном они сводятся к оформ-

лению различных форм государственной поддержки за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, туристской инфраструктуры и туристской индустрии, объектов туристского показа, отдельных направлений туризма (например, экотуризма).

Большое значение для развития туризма имело также и формирование иных отраслей законодательства. В частности, законодательство об охране объектов культурного наследия, памятников истории и культуры создало основы публичной демонстрации и доступности данных объектов как объектов туристского показа, аналогичное значение имело и законодательство об охране природной окружающей среды в части представления в качестве объектов туристского показа памятников природы. Нельзя не отметить также и законодательство о физической культуре и спорте, направленное на развитие спортивного, экстремального туризма (анализ данной отрасли законодательства см. в главе 7). Отношения в области образовательного туризма получили регламентацию не только в законодательстве о туризме, но и в законодательстве об образовании.

Огромное влияние на развитие туристической отрасли оказывает и такая отрасль законодательства, как миграционное законодательство, в частности законы, регламентирующие порядок въезда на территорию государств, устанавливающие правила пребывания иностранцев. Известно, что во многом именно административные формальности данного рода могут оказывать существенное влияние на активность туристских потоков. В этой связи следует отметить, что Всемирная туристская организация неоднократно призывала национальные правительства к упрощению въездных формальностей. За прошедшие два десятилетия государства – участники СНГ предприняли значительные усилия в данном направлении, например, со многими странами отменен визовый режим. Вместе с тем необходимо обратить внимание, что зачастую отсутствуют прямые связи между собственно законодательством о туризме и миграционным законодательством, так как они преследуют несколько разные цели. Это оказывает влияние и на интенсивность туристического обмена.

Тесные связи существуют также между законодательством о туризме и гражданским законодательством, а именно той его частью, которая регламентирует отношения по оказанию ус-

¹ Эркин Тоо. 1999. 7 апр.

² Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан 1999. № 9. Ст. 228.

³ Ведомости Олий Мажлиси Республики Узбекистан. 1999. № 9 (1281). Ст. 227.

⁴ Monitorul Oficial. 2007. № 14-17.

луг, а также устанавливает защитные механизмы туристов как потребителей. Недаром, в законодательстве государств – участников СНГ о туризме имеются прямые отсылки к соответствующим законодательным актам. Например, в соответствии с Законом Республики Беларусь «О туризме» законодательство о туризме основывается на Конституции Республики Беларусь и состоит из Гражданского кодекса Республики Беларусь, настоящего Закона и иных актов законодательства. Закон Украины «О туризме» предусматривает, что имущественные отношения в отрасли туризма, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, регулируются Гражданским и Хозяйственным кодексами Украины с учетом особенностей, установленных настоящим Законом.

8.3. Виды и направления туризма в соответствии с законодательством стран Содружества

Туристские потоки, цели и мотивы туристов бывают весьма многообразны. Это обстоятельство учитывается в законодательстве о туризме государств – участников СНГ. Как правило, законы о туризме, об осуществлении туристической деятельности содержат статьи, в которых даются нормативные определения понятий, важных для регулирования деятельности в области туризма. Именно в этих статьях получают закрепление и нормы, дифференцирующие виды и направления туризма. Включение таких норм-дефиниций имеет большое значение для формирования туристской статистики. Но при этом следует отметить, что непосредственно регулятивные нормы законов в области туризма распространяются на все виды и направления туризма, то есть соответствующие дефинитивные нормы практически (за небольшим исключением) не влияют на основное содержание таких законов. Хотя в общих законах о туризме и предусматривается, что особенности осуществления того или иного вида туризма устанавливаются законом, специальных законов по видам туризма в государствах – участниках СНГ пока не принято.

Законодательство в области туризма всех государств – участников СНГ выделяет такие направления туризма, как въездной туризм и выездной туризм (именуемые вместе международным туризмом), внутренний туризм. В основе такой

классификации – направления туристских потоков и гражданская принадлежность туристов. Международный туризм связан с пересечением национальных границ. При этом въездной туризм характеризует приток иностранных туристов, а выездной связан с путешествиями граждан того или иного государства за границу. Внутренний туризм предполагает совершение путешествий граждан или лиц, постоянно проживающих на территории определенного государства, без пересечения государственных границ. Правовое регулирование международного и внутреннего туризма имеет свои особенности. Так, для развития международного туризма большое значение имеют сложность административных формальностей, необходимых при пересечении границы.

Дифференциация туристских потоков также может зависеть и от содержания путешествия, его целей, категорий путешественников. Так, в **Азербайджанской Республике** дается определение таким видам туризма, как социальный и самодеятельный. Социальный туризм – путешествие, поддерживаемое на средства, выделенные государством для социальных нужд. Самодеятельный туризм – путешествия, организуемые туристами самостоятельно с использованием активных способов перемещения.

В Законе **Украины** «О туризме» выделяются следующие виды туризма: детский; молодежный; семейный; для лиц преклонного возраста; для инвалидов; культурно-познавательный; лечебно-оздоровительный; спортивный; религиозный; экологический (зеленый); сельский; подводный; горный; приключенческий; охотничий; автомобильный; самодеятельный.

Подробная классификация видов туризма представлена также в законодательстве Республики Молдова и Туркменистана. Например, в **Республике Молдова** выделяются следующие виды туризма. Культурный туризм – вид туризма, использующий культурные туристические объекты определенной местности, зоны или страны. Деловой туризм – вид туризма, практикуемый в служебных целях, включая участие в деловых встречах, выставках и ярмарках, конференциях, конгрессах и собраниях. Экологический туризм – вид туризма, направленный на познание природы и ее сохранение. Организованный туризм – вид туризма, характеризующийся предварительной договоренностью

об оказании услуг, в том числе услуг, связанных с перемещением и пребыванием туриста, посредством заключения договоров или иных видов соглашений. Самостоятельный (неорганизованный) туризм – вид туризма, который не предусматривает предварительных соглашений об оказании туристических услуг; турист организует свое путешествие самостоятельно. Сельский туризм – вид туризма, осуществляемый в сельской местности, направленный на использование местных туристических ресурсов (природных, культурных и др.) и ознакомление с сельской средой, ее спецификой, местными обычаями и традициями, крестьянскими и фермерскими хозяйствами и т.д. Социальный туризм – вид туризма, практикуемый лицами с низкими доходами или социально незащищенными (в связи с преклонным возрастом, физическими недостатками, семейным положением), стоимость которого частично или полностью оплачивается правительством (посредством субсидий), профсоюзами или кассами социального страхования. Спортивный туризм – вид туризма, осуществляемый с целью проведения спортивных мероприятий. Виноградно-винодельческий туризм – вид туризма, осуществляемый для посещения хозяйствующих субъектов, занимающихся виноградарством и виноделием, и виноградарских регионов с целью совмещения дегустации виноградно-винодельческой продукции и ознакомления с сельской средой, местным образом жизни и культурными мероприятиями. Особое внимание в Республике Молдова уделяется последнему виду туризма. В частности, на период проведения Национального дня вина (в течение 30 дней) отменяется визовый режим для иностранцев.

В **Туркменистане** под рекреационным туризмом понимается туризм, осуществляемый с целью отдыха, восстановления сил человека, израсходованных в процессе труда, под культурно-познавательным туризмом понимается туризм, осуществляемый с целью посещения объектов историко-культурного назначения и участия в культурных мероприятиях, под профессионально-деловым туризмом понимается туризм, осуществляемый с целью участия в конгрессах, конференциях, переговорах, семинарах, совещаниях, торговых ярмарках, выставках и других деловых мероприятиях, под образовательным туризмом понимается туризм, осуществляемый с обучающими и научными целями: повышение квалификации, связанное

с работой или профессией посетителя; получение образования; исследовательская деятельность и научные отпуска; языковые программы для взрослых и детей как в образовательных учреждениях, так и летних лагерях без организации учебного процесса, под социальным туризмом понимается туризм, осуществляемый полностью или частично за счет средств государственного бюджета Туркменистана, выделяемых на социальные цели, а также средств юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, под экологическим туризмом понимается туризм, осуществляемый с целью посещения уникальных природных объектов, заповедников, национальных природных парков, а также участия в мероприятиях природоохранного назначения, под спортивным туризмом понимается туризм, связанный с участием в спортивных состязаниях любителей или профессионалов (за исключением коммерческого характера), а также посещением спортивных мероприятий в качестве зрителя, под активным туризмом понимается туризм, связанный с активными способами передвижения по маршруту (пешим, горным, велосипедным, конным, верблюжьим, водным, трековым и другими), под паломническим туризмом понимается туризм с целью посещения святых мест и участия в религиозных мероприятиях. К социальному туризму в Туркменистане относятся: детско-юношеский туризм; семейный туризм; туризм пожилых людей, инвалидов и ветеранов; лечебно-оздоровительный туризм; посещение знакомых и родственников и другое.

Классификация видов туризма может отражать особенности объектов туристского показа той или иной страны. Как было отмечено выше, в Республике Молдова отдельно выделяется виноградо-винодельческий туризм. Кроме того, в **Республике Таджикистан** помимо социального туризма, туризма самодеятельного в законодательстве закрепляется горно-спортивный туризм и альпинизм. Горно-спортивный туризм – это активный вид отдыха, связанный с организацией пешеходных маршрутов в горных условиях, а альпинизм – экстремальный вид туризма, связанный с восхождением на горные вершины.

В **Республике Беларусь**, хотя непосредственно в Законе «О туризме» виды туризма не выделяются, в иных нормативных правовых актах учитываются особенности и значение тех или иных видов туризма. Так, иностранцы, прибывшие на тер-

риторию страны с целью агротуризма, освобождены от обязанности государственной регистрации. Кроме того, в Республике Беларусь действует Указ Президента от 02.06.2006 г. № 372 «О развитии агроэкотуризма в Республике Беларусь»¹.

8.4. Принципы и приоритеты государственной политики в области туризма

Становление и постепенное расширение рыночных отношений в области туризма, свидетельствующие об определенной деэтизации в данной области, тем не менее не исключают и государственного участия в ней. Ярким подтверждением тому является законодательство о туризме государств – участников СНГ. Значительное число норм в законах о туризме, осуществлении туристической деятельности посвящены именно государственной политике в области туризма, формам и методам государственного управления туристской отраслью.

Деятельность государства как участника отношений в области туризма осуществляется по двум направлениям. Первое направление отражает рыночные реалии и связано с формированием защитных механизмов прав туристов. Государство на законодательном уровне закрепляет требования к договорам между туристами и туроператорами, турагентами. При этом определение особенностей договорных отношений в области туризма связано с поиском эффективных механизмов защиты туристов как уязвимой стороны. Наиболее отчетливо себя данная тенденция проявляет в тех законодательных положениях, которые вводят систему так называемых финансовых гарантий (Российская Федерация, Туркменистан, Украина). Например, в соответствии с Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» финансовое обеспечение деятельности туроператоров, выраженное в форме банковской гарантии или договора страхования ответственности туроператора, должно обеспечить в случаях, установленных законом, возврат денежных средств, внесенных в счет договора о реализации туристского продукта, за услуги, оплаченные, но не оказанные туроператором или третьими лицами, на которых туроператором было возложено исполнение обязательств по

договору о реализации туристского продукта, а также выплату денежных средств, причитающихся туристу или иному заказчику в возмещение реального ущерба, возникшего в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта, в том числе денежных средств, необходимых для компенсации расходов, понесенных туристом или иным заказчиком в связи с непредвиденным выездом (эвакуацией) из страны (места) временного пребывания. Таким образом, туристы помимо обычных средств защиты своих прав в соответствии с законодательством о защите прав потребителей, получили дополнительный инструмент в противостоянии с туроператорами, не исполняющими свои обязанности.

Как защитные механизмы прав туристов следует рассматривать и те положения законодательных актов в области туризма, которые устанавливают систему государственного контроля. Как правило, данная система представлена институтом лицензирования туроператорской и турагентской деятельности (см. ниже). Помимо лицензирования применяются и иные методы подтверждения квалификации тех или иных субъектов туристской деятельности, например, аттестация (в отношении экскурсоводов и инструкторов по туризму).

В этом же ключе следует рассматривать и законодательные требования о сертификации, стандартизации или классификации услуг и товаров в области туризма.

На защиту прав и жизненных интересов туристов направлены и усилия государств по обеспечению их безопасности. Во всех государствах – участниках СНГ предусматриваются соответствующие меры: от информирования туристов о возможных опасностях до создания специализированных структур, обеспечивающих безопасность туристов.

Второе направление деятельности государств в области туризма связано с развитием туризма как отрасли, для чего органы государственной власти обеспечивают развитие туристской индустрии и туристской инфраструктуры. Государственные структуры обеспечивают сохранение и поиск объектов туристского показа. За счет бюджетных средств осуществляется подготовка кадров в области туризма, проводятся научные исследования. Государством выделяются средства и на вовлечение

¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006. № 89. 1/7647.

в туристическую деятельность незащищенных слоев населения, то есть развивается так называемый социальный туризм.

Так, в **Азербайджанской Республике** государство в области туризма оказывает помощь туристической деятельности и создает благоприятные условия для его развития; определяет приоритетные направления туристической деятельности и оказывает помощь ее осуществлению; формирует представление об Азербайджанской Республике как значимой для туризма стране. В целях государственного регулирования туристической деятельности могут создаваться туристические и рекреационные зоны. Государство осуществляет деятельность по классификации по развитию туристских ресурсов.

Закон **Республики Армения** «О туризме и туристской деятельности» к основным принципам государственной политики в области туризма относит признание туризма приоритетной отраслью экономики, содействие туристской деятельности и создание благоприятных правовых, экономических и структурных условий для развития ее первоочередных направлений, установление приоритетных направлений развития туризма, осуществление формирования образа Республики Армения как страны, благоприятной для туризма, создание условий для осуществления защиты прав и законных интересов туристов, субъектов туристской деятельности, осуществление обеспечения развития международного сотрудничества в сфере туризма, содействие общественным объединениям, созданным субъектами туристской деятельности в установленном законом порядке.

Основными принципами государственного регулирования в сфере туризма в **Республике Беларусь** являются защита прав и законных интересов физических лиц, в том числе обеспечение их безопасности в сфере туризма, развитие туризма и внешней торговли туристическими услугами, поддержка малого предпринимательства в сфере туризма, развитие конкуренции, предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности на рынке туристических услуг, гласность и открытость разработки, принятия и применения мер государственного регулирования в сфере туризма. В целях содействия развитию международного и внутреннего туризма, формирования и распространения информации о Республике Беларусь и ее туристическом потенциале создаются туристические ин-

формационные центры, в том числе за пределами Республики Беларусь. В Республике Беларусь ведется Государственный кадастр туристических ресурсов Республики Беларусь, в котором содержатся сведения о статусе этих ресурсов, их географическом положении и границах, природопользователях, научной, экономической, экологической и культурной ценности, а также режиме их охраны. Законодательство Республики Беларусь предусматривает помимо прочего и создание туристских зон.

Государственная политика **Кыргызской Республики** в области туризма направлена на развитие туризма как приоритетной отрасли экономики страны и создание благоприятных условий для деятельности в сфере туризма; обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий; регулирование финансовых и валютных отношений в области туризма; финансирование перспективных государственных программ развития туризма; координацию деятельности государственных и негосударственных органов управления туризмом, частных туристских организаций и объектов туристской индустрии; разработку и совершенствование правовой базы, регулирующей отношения в сфере туризма; содействие развитию международного сотрудничества и профессиональной подготовке специалистов в сфере туризма; развитие научных исследований в сфере туризма.

В соответствии с законодательством Республики Молдова государство обязуется оказывать поддержку развитию туризма. Для этого, в частности, ведется учет и мониторинг туристического достояния. Учет объектов туристического достояния осуществляется путем их внесения в Регистр туризма. Кроме того, создаются и развиваются национальные туристические зоны. Резидентам туристических зон предоставляются налоговые льготы.

Особое внимание развитию туристских ресурсов уделяется в **Туркменистане**. Устанавливается принцип устойчивого развития туристских ресурсов. С целью учета туристских ресурсов ведется Государственный кадастр. Как и в Республике Беларусь, и в Республике Молдова в Туркменистане предусматривается создание национальных туристических зон. Национальная туристическая зона создается с целью стимулирования инвестиционной деятельности, направленной на ком-

плексное решение задач по созданию объектов туристической индустрии, отвечающих международным стандартам, развитию и модернизации туристической инфраструктуры и развитию туризма.

Основными направлениями государственной политики **Республики Узбекистан** в сфере туризма являются: развитие туризма и туристской индустрии; обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий; рациональное использование и сохранение туристских ресурсов; совершенствование нормативной базы в сфере туризма; создание условий для туризма (экскурсий) детей, молодежи, инвалидов и малообеспеченных слоев населения; привлечение инвестиций в развитие туристской индустрии; создание равных возможностей на рынке туристских услуг для субъектов предпринимательской деятельности; обеспечение безопасности туристов, защиты их прав, законных интересов и имущества; организация и развитие научного обеспечения сферы туризма; подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров; развитие сотрудничества с зарубежными странами и международными организациями.

Принцип активной государственной политики в области туризма провозглашается и украинским законодательством. Основными целями государственного регулирования в отрасли туризма являются: обеспечение закрепленных Конституцией **Украины** прав граждан на отдых, свободу передвижения, восстановление и укрепление здоровья, на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, удовлетворение духовных потребностей и других прав; безопасность туризма, защита прав и законных интересов туристов, других субъектов туристической деятельности и их объединений, прав и законных интересов собственников или пользователей земельных участков, зданий и строений; сохранение целостности туристических ресурсов Украины, их рациональное использование, охрана культурного наследия и окружающей среды, учет государственных и общественных интересов при планировании и застройке территорий; создание благоприятных условий для развития индустрии туризма, поддержка приоритетных направлений туристической деятельности. К основным приоритетным направлениям государственной политики в отрасли туризма относятся совершенствование правовых основ регулирования отношений в отрасли

туризма, обеспечение становления туризма как высокорентабельной отрасли экономики Украины, поощрение национальных и иностранных инвестиций в развитие индустрии туризма, создание новых рабочих мест, развитие въездного и внутреннего туризма, сельского, экологического (зеленого) туризма, расширение международного сотрудничества, утверждение Украины на мировом туристическом рынке, создание благоприятных для развития туризма условий путем упрощения и гармонизации налогового, валютного, таможенного, пограничного и других видов регулирования, обеспечение доступности туризма и экскурсионных посещений для детей, молодежи, людей преклонного возраста, инвалидов и малообеспеченных граждан путем введения льгот в отношении этих категорий лиц.

8.5. Субъекты туристской деятельности в странах Содружества

Одна из задач законодательного регулирования отношений в области туризма в государствах – участниках СНГ заключается в установлении особенностей правового статуса субъектов туристской деятельности. Как показывает анализ соответствующих законов, основными субъектами можно признать, с одной стороны, туристов, а с другой – организации и физических лиц, осуществляющих поставку основных услуг, формирующих, собственно, содержание туристской деятельности. К таким организациям относятся туроператоры, турагенты, а также организации, предоставляющие экскурсионные услуги, гиды (гиды-переводчики). Кроме того, на законодательном уровне регламентируется деятельность и иных субъектов, в частности организаций, предоставляющих гостиничные услуги (о требованиях к осуществлению гостиничного бизнеса см. ниже).

Прежде всего следует обратиться к рассмотрению статуса туристов, так как именно турист является центральной фигурой в области туризма. Во всех государствах – участниках СНГ законы в области туризма содержат положения, с той или иной степенью детализации закрепляющие статус туриста. Во-первых, это нормы, которые устанавливают общие права туриста. Так, в соответствии с Законом **Азербайджанской Республики** «О туризме» турист, готовясь к путешествию, а также на весь период путешествия, включая и транзит, имеет

следующие права: получать необходимую и точную информацию о правилах въезда в страну (место) прибытия, пребывания там; информацию об обычаях местного населения, религиозных обрядах, священных местах, природных, исторических, культурных памятниках и других объектах туризма, находящихся под специальной охраной, о состоянии окружающей среды. Турист с учетом существующих в стране (месте) прибытия ограничительных требований может свободно пользоваться правом движения-передвижения, резервами туризма. Турист имеет право получения неотложной медицинской помощи для защиты своей жизни и здоровья. В случаях невыполнения туроператором или турагентом условий договора о розничной купле-продаже туристической продукции турист вправе требовать в порядке, определенном законодательством Азербайджанской Республики, выплаты компенсации за причиненный ему материальный и моральный ущерб. Турист может получать от органов власти и местного самоуправления страны (места) прибытия помощь в оказании юридической и других видов неотложной помощи.

Законодательство **Республики Молдова** за туристами закрепляет следующие права: на получение в полном объеме услуг, предусмотренных договором о туристических услугах; на личную безопасность, защиту жизни и здоровья; на защиту своих прав в качестве потребителей туристических услуг; на медицинскую помощь в соответствии с условиями страхования на период туристической поездки; на незамедлительное устранение нарушений условий договора о туристических услугах, выявленных во время поездки; на возмещение материального и морального ущерба, причиненного несоблюдением условий договора о туристических услугах; на получение информации о лицензии хозяйствующего субъекта; на свободный доступ к туристическим объектам, для посещения и использования которых законом не установлены ограничения; на получение полной и объективной информации о стране временного пребывания, ее законодательстве, местных обычаях и традициях и других особенностях, знание которых необходимо для воспитания уважительного отношения к национальным культурным ценностям.

В **Республике Узбекистан** к общим правам туристов относятся: право на получение комплекса туристских услуг, пред-

усмотренных договором; право на получение полной и достоверной информации, связанной с путешествием; право на личную безопасность, защиту своих прав, а также сохранность своего имущества; право на получение неотложной медицинской помощи; право на возмещение материального ущерба, а также компенсацию морального вреда в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения договора; право на расторжение договора без возмещения ущерба субъекту туристской деятельности, если увеличение общей стоимости тура превышает обусловленную стоимость, а также в случае форс-мажорных обстоятельств. Аналогичные права установлены и в законодательстве других стран.

Если обобщать соответствующие положения национальных законодательств государств – участников СНГ в области туризма, то можно увидеть, что закрепление прав туристов направлено на обеспечение реализации их главного права – права на отдых в соответствии с целями и маршрутом путешествия. Такие права должны обеспечить комфортные и безопасные условия путешествия, исполнение обязательств перед ними туроператорами и турагентами.

На туристов возлагаются и определенные обязанности, которые призваны обеспечить жизнь и безопасность самих туристов, сохранность объектов туристского показа, стабильность гражданского оборота в области туризма. Например, на **Украине** туристы обязаны не нарушать права и законные интересы других лиц, требования законов, действующих на территории страны пребывания, выполнять таможенные, пограничные, санитарные и другие правила, уважать политическое и социальное устройство, традиции, обычаи, религиозные верования страны (места) пребывания, сохранять окружающую среду, бережно относиться к объектам природы и культурного наследия в стране (месте) временного пребывания, соблюдать условия и правила, предусмотренные договором об оказании туристических услуг, предоставлять персональную информацию в объеме, необходимом для реализации туристического продукта, соблюдать во время путешествия правила личной безопасности, возмещать убытки, причиненные их неправомерными действиями. Приведенный пример иллюстрирует типичные обязанности туристов по законодательству государств – участников СНГ.

Кроме общих прав и обязанностей туристов можно выделить права и обязанности туристов в отношениях с конкретными субъектами туристской деятельности, а также права и обязанности в связи с решением конкретных вопросов, касающихся обеспечения путешествий.

В первом случае можно говорить о правах и обязанностях туристов как участников договорных отношений с субъектами туристской деятельности. В основном данные права детализируются в нормах, устанавливающих условия соответствующих договоров. Например, Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» закрепляет требования к договорам между туристами, с одной стороны, и туроператорами и турагентами – с другой. В нем также определяются права и обязанности туристов в связи с формированием финансовых гарантий туроператоров.

Что касается прав и обязанностей туристов в части обеспечения условий путешествий безотносительно того, состоят они в договорных отношениях с туроператорами или турагентами или нет, то, прежде всего, можно выделить те нормы, которые конкретизируют правовой статус туристов в области обеспечения безопасности туристов. Под безопасностью туристов в государствах – участниках СНГ, как правило, понимают личную безопасность туристов и сохранность их имущества. Правовое регулирование отношений в области безопасности туризма обладает общими чертами. В основном на законодательном уровне закрепляются права туристов на информирование о чрезвычайных ситуациях в планируемых местах путешествий, предоставление сведений о местах путешествий и возможных опасностях. Обязанности туристов заключаются в прохождении профилактических прививок, соблюдении правил безопасности в местах или по маршруту путешествия.

Во многих странах предусматривается создание специализированных государственных служб, задачи которых заключаются в оказании необходимой помощи туристам.

К субъектам, осуществляющим туристскую деятельность, в государствах – участниках СНГ относят туроператоров и турагентов.

Обобщая законодательное регулирование на национальном уровне деятельности туроператоров и турагентов, можно сделать вывод, что основное различие между двумя этими субъ-

ектами состоит в функциях, выполняемых ими. Туроператоры осуществляют деятельность по формированию и продвижению туристского продукта. Турагенты обеспечивают продвижение, реализацию туристского продукта. Правовая институционализация туроператоров и турагентов, как правило, осуществляется по следующим направлениям. Первое – установление особенностей договорных отношений с участием данных субъектов. Второе – закрепление специальных методов государственного контроля за их деятельностью.

Отношения между туристами, туроператорами и турагентами могут детально регламентироваться в законодательстве о туризме (например, в Республике Молдова, Российской Федерации, Украине и т.д.). В данном случае законодательные акты в области туризма получают насыщенное гражданско-правовое содержание. Так, Закон **Украины** «О туризме» выделяет такой вид договора, как договор на туристское обслуживание. При этом именно в Законе «О туризме» определяются существенные условия указанного договора, права и обязанности его сторон.

Во многих странах закрепляются определенные требования к туроператорам и турагентам, что влечет за собой введение разрешительных режимов допуска к данным видам деятельности. Лицензирование туроператорской и турагентской деятельности предусмотрено в Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Молдова, Республике Таджикистан, Туркменистане, Республике Узбекистан, Украине.

В **Республике Молдова** лицензионные требования к туроператорам и турагентам закрепляются на уровне закона. Так, соискатель лицензии туроператора должен осуществлять туристическую деятельность в Республике Молдова не менее трех лет. Правопреемнику, получившему статус юридического лица, разрешается использовать торговую марку, зарегистрированную не позднее чем за три года до этого. Предусматривается обязательное включение в штатное расписание должности туристического гида, имеющего разрешение согласно закону. Офис туроператора (турагента) должен быть расположен в нежилых зданиях и помещениях на первом или втором этаже, в мезонине или на других доступных этажах зданий общественного назначения.

Требования к турагентам сформулированы следующим образом: офис должен быть расположен в нежилых зданиях и

помещениях на первом или втором этаже, в мезонине или на других доступных этажах зданий общественного назначения; наличие договора о сотрудничестве, заключенного не менее чем с одним туроператором на территории Республики Молдова; привлечение иностранных туристов в Республику Молдова начиная с третьего года деятельности в количестве не менее 50 человек ежегодно.

Субъекты туристической деятельности, прошедшие лицензирование, в Туркменистане подлежат включению общегосударственный реестр субъектов туристической деятельности.

Требования, предъявленные к туроператору или турагенту, могут касаться и условий осуществления ими соответствующих видов деятельности. Так, в соответствии с Законом **Республики Армения** «О туризме и туристской деятельности» лицо, осуществляющее деятельность туроператора, обязано установить в офисе на видном для клиентов месте следующую информацию: 1) копию свидетельства о государственной регистрации; 2) примерную форму договора, заключаемого с потребителем; 3) образцы документов, оформляемых для реализации туристского продукта; 4) рекламные материалы к сформированному им туристскому продукту; 5) информационные, рекламные и прочие материалы, представляющие Республику Армения. В офисах турагентов должны находиться следующие документы: 1) копия свидетельства о государственной регистрации; 2) примерная форма договора, заключаемого с потребителем; 3) образцы документов, оформляемых для реализации туристского продукта; 4) рекламные материалы к сформированному им туристскому продукту; 5) информационные, рекламные и прочие материалы, представляющие страны прибытия; 6) список стран с опасными инфекциями; 7) информационные материалы по паспортному и визовому оформлению; 8) необходимые во время тура информационные материалы о национальных обычаях, религиозных обрядах, святых местах, природных объектах, объектах культуры, истории и представляющих туристский интерес других объектах, особо охраняемых памятниках, законодательных и религиозных требованиях и запретах страны прибытия.

Следует отметить, что в некоторых странах наметился отход от использования такого, уже ставшего традиционным, метода государственного регулирования туроператорской и турагентской

деятельности, как лицензирование. Например, данные виды деятельности были исключены из разряда лицензируемых в **Кыргызской Республике и Российской Федерации**. Но отмена лицензирования не означала полного отказа государства от контроля за деятельностью субъектов туристской деятельности, учитывая, что потенциально они могут нанести значительный вред как жизни и здоровью туристов, так и их имуществу. Поэтому, например, в Российской Федерации в рамках административной реформы институт лицензирования туроператорской деятельности был заменен Реестром туроператоров. В соответствии с Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» только те юридические лица, которые включены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствующий Реестр, могут осуществлять деятельность по продвижению и формированию туристского продукта. Условием включения их в данный Реестр является не соответствие квалификационным требованиям, как это предусмотрено механизмом лицензирования, а наличие финансовых гарантий, призванных покрыть потенциальный вред туристам и их имуществу. На законодательном уровне устанавливаются требования к сумме финансовых гарантий. При этом размер финансовых гарантий зависит от вида туристской деятельности.

Деятельность гидов и экскурсоводов также может осуществляться в разрешительном режиме. В частности, в законодательстве Республики Армения данная деятельность рассматривается как лицензируемая. Лицензия требуется для инструкторов туризма в Республике Казахстан. В Республике Беларусь к проведению экскурсий допускаются лица, прошедшие профессиональную аттестацию, подтверждающую их квалификацию. В Республике Беларусь ведется Национальный реестр экскурсоводов и гидов-переводчиков Республики Беларусь, в который включаются сведения об экскурсоводах и гидах-переводчиках, прошедших профессиональную аттестацию, подтверждающую их квалификацию. Аттестация гидов-переводчиков (экскурсоводов) и инструкторов по туризму предусматривается в законодательстве Туркменистана. На Украине гиды-переводчики, экскурсоводы, спортивные инструкторы, проводники и другие специалисты туристического сопровождения должны получить разрешение на право осуществления туристического со-

проведения. Данное требование не распространяется на лиц, работающих на соответствующих должностях предприятий, учреждений, организаций, которым принадлежат либо которые обслуживают объекты посещения.

8.6. Правила въезда и выезда иностранцев в качестве туристов по законодательству стран Содружества

Как было отмечено выше, въездные формальности оказывают огромное влияние на туристскую привлекательность той или иной страны. Развитие туристского рынка зависит от сложности и оперативности совершения административных процедур, используемых при оформлении въезда или выезда иностранцев. За последние два десятилетия в государствах-участниках сформировались различные подходы к регулированию данных отношений. Отличия заключаются в виде актов, в которых закрепляются соответствующие нормы, а также собственно и в содержании самих процедур.

В ряде случаев регламентация въезда и выезда туристов осуществляется в соответствии со специальными законодательными актами о въезде на территорию и выезде с территории того или иного государства. К таким странам относятся следующие: Азербайджанская Республика (Закон от 14.06.1994 г. № 813 «О выезде из страны, въезде в страну и паспортах»¹); Российская Федерация (Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²).

Правила въезда и выезда иностранцев, в том числе туристов, могут устанавливаться законами о правовом положении иностранцев. В Республике Армения – это Закон от 16.01.2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах»³, в Республике Беларусь – Закон от 04.01.2010 г. № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»⁴,

в Республике Казахстан – Закон от 19.06.1995 г. № 2337 «О правовом положении иностранцев»¹, в Республике Таджикистан – Закон от 01.02.1996 г. № 230 «О правовом положении иностранных граждан»², на Украине – Закон от 04.02.1994 г. № 3929-ХІІ «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»³.

В некоторых странах отношения в области въезда и выезда иностранцев составляют предмет регулирования, прежде всего, общих законов о миграции. Так, в Кыргызской Республике действует Закон от 17.07.2000 г. № 61 «О внешней миграции»⁴, в Туркменистане – Закон от 07.12.2005 г. № 30-ІІІ «О миграции»⁵.

В Республике Молдова режим въезда и выезда иностранцев обеспечивается как Законом от 09.11.1994 г. № 269-ХІІІ «О выезде из Республики Молдова и въезде в Республику Молдова»⁶, так и Законом от 16.07.2010 г. № 200 «О режиме иностранцев в Республике Молдова»⁷.

Общим правилом в государствах – участниках СНГ является установление визового режима при въезде. Но могут предусматриваться и многочисленные исключения. Так, безвизовый режим распространяется на граждан государств, являющихся участниками СНГ. В ряде стран, например **Кыргызской Республике**, вступление в ВТО также повлекло отмену визового режима для граждан многих государств, участвующих в указанной международной организации. Кроме того, отмена визового режима возможна на взаимной двусторонней основе при заключении межгосударственных договоров и соглашений.

Допускается введение упрощенного визового режима. Так, в Кыргызской Республике на граждан иностранных государств, предусмотренных соответствующим перечнем, утвержденным Правительством Кыргызской Республики после согласования с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики (парламентом), распространяется упрощенный визовый режим. Граждане этих иностранных государств имеют право въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на

¹ Ведомости Верховного Совета Азербайджанской Республики. 1994. № 18. Ст. 243.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

³ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2861&lang=rus> (дата обращения: 28.11.2011).

⁴ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 15, 2/1657.

¹ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 9-10. Ст. 68.

² Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан, 1996. № 3. Ст. 55.

³ Ведомости Верховной Рады Украины. 1994. № 23. Ст. 161.

⁴ Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2000. № 7. Ст. 371.

⁵ Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2005. № 3-4. Ст. 29.

⁶ Monitorul Oficial. 1995. № 6.

⁷ Monitorul Oficial. 2010. № 179-181. Ст. 610.

территории Кыргызской Республики на основании визы, получаемой по личному обращению при прибытии на территорию Кыргызской Республики. Во время пребывания в Кыргызской Республике граждане иностранных государств, в отношении которых действует упрощенный визовый режим, освобождаются от регистрации документов, удостоверяющих личность, если срок их пребывания в Кыргызской Республике не превышает 60 дней.

В **Республике Молдова** с целью стимулирования притока туристов на Национальный день вина ежегодно на 30-дневный период (15 дней до и 15 дней после празднования) устанавливается льготный визовый режим для иностранных граждан с выдачей бесплатных въездных (выездных) виз (Закон от 25.09.2003 г. № 365-XV «Об установлении льготного визового режима»¹).

Туристы, как правило, выделяются в качестве специальной категории иностранцев, въезжающих на территорию того или иного государства. Особенность правового положения туристов в области въезда и выезда может заключаться в установлении специальных виз, зачастую именуемых туристскими. Специфика данных виз заключается в сроке разрешения пребывания иностранца на территории государства, которое является целью его путешествия. Как правило, такие визы относятся к краткосрочным, и устанавливается специальный порядок их получения. В частности, такие визы могут выдаваться без личного обращения гражданина. Такое обращение может быть направлено в орган, полномочный на выдачу виз, и туристской организацией. Кроме того, иностранцы, въехавшие по туристской визе, могут освободиться от обязанности регистрироваться по месту пребывания. Например, в **Республике Таджикистан** иностранный гражданин, въехавший по туристической визе, освобождается от регистрации в качестве иностранного гражданина в органах внутренних дел, если его пребывание не превышает 30 дней.

В **Азербайджанской Республике** туристы получают однодневную тридцатидневную визу, притом что срок обычной однодневной визы может варьироваться от трех дней до трех месяцев. В **Республике Армения** туристы въезжают на территорию страны на основе визы на въезд с целью посещения. Такая виза может быть однократной и многократной со сроком действия

до одного года. Въезд туристов на территорию **Республики Казахстан** оформляется туристской визой. Данные визы выдаются при наличии подтверждения о приеме иностранца туристской организацией Республики Казахстан, имеющей лицензию на право осуществления туроператорской, турагентской деятельности, услуг инструктора туризма, и визовой поддержки Министерства иностранных дел Республики Казахстан. Для граждан отдельных стран устанавливается упрощенный порядок получения туристских виз. Упрощенный порядок действует также в отношении иностранцев казахской национальности (при наличии документов, подтверждающих их национальную принадлежность). Туристские визы выдаются на однократный, двукратный и трехкратный въезд и выезд. В **Республике Молдова** краткосрочные визы, в том числе и туристские, предоставляются на определенный период для одного или нескольких пребываний, продолжительность которых не должна превышать 90 дней в течение 6 месяцев со дня первого въезда в страну.

В соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» обыкновенная туристическая виза выдается на срок до одного месяца иностранному гражданину, въезжающему в **Российскую Федерацию** в качестве туриста, при наличии у него надлежащим образом оформленного договора на оказание услуг по туристическому обслуживанию и подтверждения о приеме организацией, осуществляющей туристическую деятельность. Обыкновенная туристическая групповая виза выдается на срок до одного месяца иностранному гражданину, въезжающему в Российскую Федерацию в качестве туриста в составе организованной туристической группы (не менее пяти человек) при наличии надлежащим образом оформленного договора на оказание услуг по туристическому обслуживанию и подтверждения о приеме организацией, осуществляющей туристическую деятельность.

С целью облегчения въездных формальностей в ряде стран возможно оформление визы для туристов в электронном виде. В частности, такой порядок действует в **Азербайджанской Республике**. Для получения визы туристические компании могут обратиться в соответствующие органы власти через Интернет. Для получения визы в электронном порядке следует заполнить электронное заявление-анкету, размещен-

¹ Monitorul Oficial. 2003. № 208-210.

ную в информационных ресурсах посольств и консульств в Интернете, и направить в электронном порядке в посольства и консульства отсканированные копии паспорта лица, фотокарточки, квитанции об уплате государственной пошлины и документов, удостоверяющих совершение поездки с целью туризма (туристический ваучер или туристическое направление, пассажирский билет и документ, удостоверяющий бронирование места в гостинице, кемпинге, туристической базе или иных подобных объектах). После поступления документы рассматриваются в установленном законодательством порядке и сроки, оформленная виза в электронном порядке направляется на электронный почтовый адрес обратившегося. Виза, предоставленная в электронном порядке, не приклеивается к паспорту и при прохождении пограничного контрольно-пропускного пункта представляется туристом вместе с паспортом. При прохождении пограничного контрольно-пропускного пункта в паспорте и визе проставляется запись о въезде лица на территорию Азербайджанской Республики и его выезде с территории Азербайджанской Республики. Виза, предоставленная в электронном порядке, имеет считываемый машиной специальный код. Описание и образец бланка визы, предоставляемой в электронном порядке, утверждаются соответствующим органом исполнительной власти. Для получения визы туристам туристические компании также могут направить документы лица в посольства и консульства Азербайджанской Республики посредством почты. После поступления в посольство или консульство документы рассматриваются в установленном законодательством порядке и сроки, после оформления визу паспорт лица и другие документы (за исключением документов, которые должны оставаться в посольстве или консульстве) возвращаются туристической компании посредством почты. В случае отказа в выдаче визы документы возвращаются с соответствующим письмом.

От иностранцев при пересечении государственной границы требуется предоставление ряда документов. Прежде всего, это национальный паспорт. При этом допускается возможность регистрации паспортов. Например, на **Украине** иностранцы и лица без гражданства, прибывшие на Украину на законном основании, могут временно пребывать на территории страны по национальному паспорту, зарегистрированному в установлен-

ном порядке. От регистрации паспортов освобождаются иностранные туристы, осуществляющие круиз.

В отношении иностранцев при въезде может быть установлено требование о предоставлении финансового обеспечения. Например, на Украине перечень таких стран определяется в Постановлении Кабинета министров от 29.12.1995 г. № 1074 «О Правилах въезда иностранцев и лиц без гражданства в Украину, их выезда из Украины и транзитного проезда через ее территорию»¹. При этом наличие денежных средств в виде финансового обеспечения может подтверждаться договором на туристическое обслуживание (ваучером).

Въезд иностранцев, в том числе и иностранцев-туристов, может быть ограничен. Ограничения закрепляются на законодательном уровне. В основном ограничения на въезд, вводимые в государствах – участниках СНГ, совпадают. В качестве примера можно привести положения законодательств **Азербайджанской Республики** и **Украины**.

Азербайджанское законодательство в числе оснований для отказа в разрешении на въезд иностранцев рассматривает следующие случаи: если этого требуют интересы охраны национальной безопасности или общественного порядка; если это необходимо для защиты прав и законных интересов граждан Азербайджанской Республики и других лиц; если лицо во время своего предыдущего приезда в Азербайджанскую Республику нарушило требования законов Азербайджанской Республики; если лицо при возбуждении ходатайств о въезде в Азербайджанскую Республику дало о себе ложные сведения; если въезд в Азербайджанскую Республику лица, страдающего психическим или заразным заболеванием, представляет угрозу для здоровья населения (исключение составляют лица, не создающие такую угрозу и прибывающие для лечения за свой счет или при материальном обеспечении законных опекунов или представителей); если лицо ранее было выдворено за пределы Азербайджанской Республики; если въезд лица в Азербайджанскую Республику считается нежелательным.

На **Украине** иностранцу и лицу без гражданства не разрешается находиться: в интересах обеспечения безопасности Украины или охраны общественного порядка; если это

¹ Урядовый курьер. 1996. № 5-6.

необходимо для защиты прав и законных интересов граждан Украины и других лиц, проживающих на Украине, здравоохранения, а также обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды; если при заявлении ходатайства о въезде или при въезде на Украину он подал о себе заведомо ложные сведения или поддельные или испорченные документы, а также если его документы не соответствуют установленному образцу или принадлежат другому лицу; если при въезде на территорию Украины он не подал действительный паспортный документ, визу или другие документы, необходимые для въезда на Украину в соответствии с действующим законодательством; если он в пункте пропуска через государственную границу Украины нарушил условия и порядок пересечения государственной границы Украины, таможенные правила, санитарные нормы или правила или не выполнил законные распоряжения или требования должностных лиц Государственной пограничной службы Украины, таможенных и других органов, осуществляющих контроль на государственной границе Украины; если установлены факты нарушения им законодательства Украины во время предыдущего пребывания на Украине; если есть обоснованные основания считать, что он имеет иные, чем заявленные им при заявлении ходатайства о въезде или при въезде на Украину, основания и цель въезда или не предоставил подтверждения относительно оснований и цели въезда; если есть обоснованные основания считать, что он является носителем инфекционной или другой болезни, включенной в перечень, утвержденный центральным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения, или прибыл из страны с особо сложной эпидемиологической ситуацией; если он въезжает на Украину с целью транзитного проезда, но не имеет должным образом оформленных документов для въезда в страну назначения или следующих за Украиной транзитных стран, а также оплаченные билеты из Украины в указанные страны; если есть факты невыполнения им финансовых обязательств перед Украиной, включая связанные с предыдущим выдворением, в том числе по окончании срока запрещения последующего въезда на Украину в связи с выдворением, а также денежных взысканий; если он не имеет достаточного финансового обеспечения на период запланированного пребывания и для возвращения в государство происхождения

или транзита в третье государство, или в случае невозможности получить достаточное финансовое обеспечение законным способом на территории Украины для гражданина государства, включенного в перечень государств, утвержденный Кабинетом министров Украины, и лица без гражданства, постоянно проживающего в государстве, включенного в данный перечень.

Въезд иностранцев может сопровождаться установлением различных льгот. Выше уже отмечалось, что во многих случаях государства – участники СНГ отказываются от визового режима. Кроме того, возможны и другие послабления, например, при проведении спортивных мероприятий. Так, на Украине как стране, принимающей чемпионат Европы по футболу, допускается, что во время регистрации в пункте пропуска через государственную границу с 25 мая по 15 июля 2012 г. иммиграционная карточка не заполняется иностранцами и лицами без гражданства, которые являются назначенными и другими заинтересованными лицами – уполномоченными работниками УЕФА, компании (зарегистрированного на Украине согласно законодательству юридического лица, уполномоченного УЕФА на осуществление организационных мероприятий и проведение чемпионата), должностными лицами, представителями или должностными лицами ассоциаций – членов УЕФА, членами делегаций от каждой национальной футбольной ассоциации, которые принимают участие в чемпионате, коммерческими партнерами и их соответствующими работниками, представителями средств массовой информации или любыми другими лицами, аккредитованными УЕФА в связи с проведением чемпионата, участниками, членами команд, которые получили право на участие в чемпионате, и членами организованных групп болельщиков (зрителей), кроме случаев, когда в их паспортных документах не предусмотрены страницы для проставления отметок о пересечении государственной границы.

В Республике Беларусь освобождаются от регистрации по месту пребывания иностранцы, временно пребывающие в сельской местности, малых городских поселениях Республики Беларусь на основании договоров на оказание услуг в сфере агротуризма, заключенных с физическим лицом или крестьянским (фермерским) хозяйством, осуществляющими такую деятельность в установленном законодательными актами Республики Беларусь порядке либо на основании договоров

оказания туристических услуг, в которые включены услуги в сфере агроэкотуризма.

8.7. Гостиничный бизнес

Развитость гостиничной сети, ее комфортность и доступность для туристов во многом определяют успех развития туризма в целом. С целью поддержания гостиничной сети на высоком уровне, обеспечения и защиты прав туристов в законодательства государств – участников СНГ о туризме включаются нормы, посвященные деятельности гостиниц и иных объектов гостиничного хозяйства. Регулирование гостиничного бизнеса осуществляется по нескольким направлениям.

Прежде всего, это регламентация собственно самих услуг по размещению (гостиничных услуг). В **Республике Армения** к гостиничным услугам относятся платные услуги по размещению, ночевке, организации и предоставлению питания, а также другие платные услуги, связанные с проживанием. Минимальными гостиничными услугами являются следующие ежедневные услуги: заправка постели, уборка предоставленного клиентам жилья и санузла.

В **Туркменистане** регулирование предоставления гостиничных услуг, под которыми понимаются действия (операции) по размещению и временному проживанию потребителей (постояльцев) в коллективных и индивидуальных средствах размещения, а также иные действия (операции), связанные с размещением и временным проживанием, регулируется договором об организации гостиничного обслуживания. Условия данного договора закрепляются в Законе «О туризме». По договору об организации гостиничного обслуживания гостиница обязуется в установленном порядке и (или) в соответствии с заранее определенной программой пребывания осуществлять гостиничное обслуживание, а туроператор и турагент – направлять указанное количество туристов и оплачивать предоставленное им обслуживание. В договоре об организации гостиничного обслуживания определяются количество туристов, перечень и виды предоставляемых услуг, количество и категории (классы) номеров, сроки и порядок расчетов, а также другие условия организации гостиничного обслуживания, предусмотренные соглашением сторон. В соответствии с договором на органи-

зацию гостиничного обслуживания гостиница обязана гарантировать туроператору и турагенту соответствие качества и объема услуг, предоставляемых туристам, качеству и объему услуг, предоставляемых гостиницей своим постояльцам. Законом предусмотрена ответственность гостиницы за невозможность оказания гостиничных услуг. В частности, гостиница обязана обеспечить размещение туриста за свой счет в другой гостинице в этой же местности, возместить расходы на переезд. В случае отсутствия возможности размещения туриста в другой гостинице гостиница возмещает туристу понесенные убытки и уплачивает штраф, размер которого не может быть менее стоимости размещения в гостинице за одни сутки.

Условия договора на гостиничное обслуживание отражены также и в Законе **Украины** «О туризме». По данному договору одна сторона (гостиница или иной субъект, оказывающий услуги по размещению) обязуется по поручению другой стороны (проживающего) оказать услуги по временному проживанию (ночевке) в специально оборудованном жилом помещении (номере), выполнить или организовать выполнение других определенных договором на гостиничное обслуживание услуг, связанных с временным проживанием, а проживающий обязуется уплатить за эти услуги установленную плату. К услугам, связанным с временным размещением, относятся услуги по обслуживанию жилого помещения (номера), питанию (ресторанному обслуживанию), по сохранению имущества и багажа проживающего, а также другие услуги, оказанные в зависимости от категории гостиницы. Гостиница или другой субъект, оказывающий услуги по размещению, обязан до заключения договора предоставить необходимую и достоверную информацию об услугах по гостиничному обслуживанию, их видах и особенностях, о порядке и сроках оплаты услуг гостиницы и предоставить проживающему по его просьбе другие связанные с договором и соответствующим гостиничным обслуживанием сведения, а также иную информацию, предусмотренную законодательством о защите прав потребителей.

Следующее направление регулирования деятельности гостиниц, иных объектов размещения туристов связано с установлением требований к таким объектам. Интересным представляется опыт **Республики Армения**, законодатель которой посчитал необходимым с целью обеспечения прав туристов за-

крепить на законодательном уровне определения различных объектов гостиничного хозяйства, а именно, гостиниц, мотелей, помещений гостиничного типа, здравниц, лагерей или домов отдыха и специализированных лагерей или домов отдыха, пансионатов, туристских приютов (комплексов), детско-юношеских комплексов и лагерных стоянок (комплексов), домов туриста. Так, под гостиницей понимается объект гостиничного хозяйства, в котором гостиничные услуги оказываются в одном или нескольких строениях, который имеет не менее 10 комнат, не менее 5 из которых – с одноместными или двухместными номерами, а помещением гостиничного типа – объект гостиничного хозяйства, в котором гостиничные услуги оказываются в одном или нескольких строениях и который имеет не менее 5 комнат.

В ряде стран Содружества в законодательстве предусматривается возможность классификации объектов гостиничного хозяйства. В **Республике Армения** такая классификация осуществляется в добровольном порядке по классификационным категориям, число которых зависит от вида объекта гостиничного хозяйства (например, гостиницы классифицируются по 5 категориям), в соответствии с актами, принятыми Правительством Республики Армения. Классификацию осуществляет уполномоченный орган государственной власти в области туризма. Объект гостиничного хозяйства, прошедший классификацию, получает сертификат. Использование категорий классификаций в случае отсутствия соответствующего сертификата запрещается. Кроме того, в Законе Республики Армения «О туризме и туристской деятельности» предусматривается, что лицо, оказывающие гостиничные услуги, обязано устанавливать на видных для посетителей местах информацию следующего содержания: сведения о наименовании, классификационной категории (при ее наличии) объекта гостиничного хозяйства; перечень оказываемых услуг и прейскурант на связанные с проживанием основные услуги (ночевка и комплексное питание, при его наличии); информацию, свидетельствующую о возможности оказания услуг инвалидам. На объектах гостиничного хозяйства в Армении в целях обеспечения безопасности туристов должны быть установлены внутренние регламенты.

В **Российской Федерации** классификация гостиниц также осуществляется на добровольной основе и регламентирует-

ся распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.07.2005 г. № 1004-р¹ и приказом Федерального агентства по туризму от 21.07.2005 г. № 86 «Об утверждении системы классификации гостиниц и других средств размещения»².

Добровольное присвоение категорий гостиницам применяется и на **Украине**. Согласно Закону «О туризме» категории присваиваются в целях повышения уровня туристического обслуживания, содействия потребителям в сознательном выборе туристических услуг, обеспечения равных возможностей субъектам туристической деятельности на рынке туристических услуг, обеспечения защиты прав и законных интересов, жизни, здоровья и имущества граждан, повышения уровня экологической безопасности. Виды категорий объектов туристической инфраструктуры, порядок их установления и изменения, а также порядок доведения до потребителей информации о виде объекта туристической инфраструктуры и о виде его категории определяются Кабинетом министров Украины.

В государствах – участниках СНГ встречаются и примеры обязательной классификации гостиниц. Так, в соответствии с законодательством **Республики Молдова** гостиницы и другие средства размещения отнесены к так называемым структурам по приему туристов. Типы структур по приему туристов, которые могут функционировать в Республике Молдова, установлены Методологическими нормами и критериями классификации структур по приему туристов с функциями размещения и питания, разработанными Министерством культуры и туризма Республики Молдова и утвержденными Правительством Республики Молдова. Структуры по приему туристов обязаны получить у Министерства культуры и туризма свидетельство о присвоении категории. По итогам классификации выдается свидетельство о присвоении определенной категории. Срок действия свидетельства о присвоении категории составляет два года. За соблюдением требований категоричности осуществляется государственный контроль, и уполномоченный орган государственной власти (Министерство культуры и туризма Республики Молдова) может деклассифицировать гостиницу и иные средства размещения, то есть изменить категорию,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3177.

² Российская газета. 2005. 28 сент.

приостановить действие о присвоении определенной категории или аннулировать его.

Сертификация мест размещения предусмотрена законодательством **Туркменистана**. Порядок сертификации определяется Кабинетом министров. В отношении мест размещения по категориям (классам) предъявляются следующие требования: к зданию и прилегающей к нему территории; к номерному фонду; к предоставляемым услугам; к персоналу и уровню его подготовки.

8.8. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств стран Содружества)

Законы, регулирующие туристскую деятельность, устанавливающие основы государственного управления в данной области, заняли прочное место в системе национальных законодательств государств – участников СНГ. В современных условиях, характеризующихся расширением частной инициативы по оказанию услуг туристам, увеличением и многообразием туристского потока, возрастанием антропогенной нагрузки на объекты туристского показа роль законодательного фактора в области туризма возрастает.

Вместе с тем имеется ряд проблем, свидетельствующих о необходимости дальнейшей корректировки законодательства о туризме.

Так, представляется возможным расширение гарантий безопасности туризма, для чего должна быть установлена прочная система государственного контроля за деятельностью организаций, предоставляющих услуги в области туризма. В целом именно в направлении большего обеспечения безопасности туристов должно осуществляться дальнейшее развитие законодательства о туризме, что обусловлено расширяющимися туристическими потоками, бурным развитием так называемого экстремального туризма.

Одним из важных направлений совершенствования правового регулирования в области туризма должно стать устранение общих и декларативных норм или наполнение их реальным содержанием, то есть формирование механизма их реализации. Например, различные виды туризма не только должны по-

лучить закрепление на законодательном уровне, но и следует включить в законы о туризме нормы, регламентирующие особенности выделяемых видов туризма, например, механизмы государственной их поддержки.

Перспективным представляется упрочение межсистемных связей между законодательством о туризме и иными отраслями законодательства, в частности, законодательством об охране природной окружающей среды, об охране объектов культурного наследия, о физической культуре и спорте. Например, в законодательстве об охране культурного наследия должны быть предусмотрены четкие гарантии доступности памятников истории и культуры как объектов туристского показа.

Глава 9

МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА

9.1. Международное сотрудничество стран Содружества в сфере молодежной политики

Международное сотрудничество стран Содружества в сфере молодежной политики осуществляется по нескольким направлениям: в рамках многосторонних международных договоров, направленных на достижение многосторонних договоренностей о взаимодействии в молодежной сфере; в рамках двусторонних межправительственных и межведомственных соглашений по вопросам сотрудничества в названной сфере; посредством участия в деятельности органов и организаций в сфере молодежной политики.

Основой для развития сотрудничества государств – членов СНГ в сфере молодежной политики являются Соглашение о гуманитарном сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств 2005 г. и Соглашение государств – участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в сфере работы с молодежью 2005 г. Соглашение о гуманитарном сотрудничестве в статье 8 определяет основные направления взаимодействия государств – участников Содружества в сфере молодежной политики, называя в их числе, в частности: развитие связей между молодежными организациями государств, проведение совместных молодежных мероприятий (научного, образовательного, досугового характера), обмен учащимися и студентами в целях укрепления дружественных связей между молодым поколением разных стран и др.

Соглашение о сотрудничестве в сфере работы с молодежью определяет обязательства сторон по взаимодействию в сфере работы с молодежью. В частности, участники Соглашения создают благоприятные условия для осуществления контактов государственных органов и молодежных организаций в целях развития молодежного сотрудничества; оказывают взаимное содействие в образовательной и научной сфере, в проведении совместных исследований и мероприятий по вопросам молодежной политики и др. Соглашением создан отраслевой орган СНГ – Совет по делам молодежи государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – Совет по делам молодежи СНГ).

Важным документом стратегического характера для развития сотрудничества государств – участников СНГ в моло-

дежной сфере является Стратегия международного молодежного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств на период до 2020 года, утвержденная Решением Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 10.12.2010 г. (далее – Стратегия)¹.

Стратегия определяет концептуальные основы развития молодежного сотрудничества в Содружестве Независимых Государств. Согласно Стратегии основными ее целями являются: раскрытие творческого, образовательного, социального и духовно-нравственного потенциала молодого поколения, укрепление дружбы, взаимопонимания и взаимодействия народов государств – участников СНГ, а также поддержание интеграционных процессов в СНГ, содействие консолидации общего гуманитарного, экономического и социокультурного пространства на основе опыта сотрудничества государств – участников СНГ в различных областях гуманитарной деятельности. Стратегия также определяет основные направления развития международного молодежного сотрудничества, в числе которых разнообразные формы кооперирования усилий в наиболее приоритетных сферах общественной жизни: образовании (обеспечение равноправного доступа к качественному образованию, внедрение новых форм обучения, включая создание сетевых учебных заведений и использование дистанционного и неформального обучения); занятости (профессиональная подготовка и повышение квалификации, помощь в трудоустройстве и карьерном росте); здравоохранении (популяризация здорового образа жизни); предпринимательстве (содействие и создание благоприятных условий для вовлечения молодежи в предпринимательскую деятельность); социальном обеспечении (поддержка социально уязвимой части молодежи, включая инвалидов, сирот, детей из многодетных и неблагополучных семей, беженцев и вынужденных переселенцев) и др.

В числе форм и механизмов реализации направлений стратегического сотрудничества в молодежной сфере Стратегия называет создание общей базы данных молодежных проектов, развитие инфраструктур, способствующих реализации молодежных инициатив, реализацию проектов и мероприятий, ориентированных на молодежь, проведение совместных мероприятий (конкурсов, акций и др.) разной направленности и др.

Серьезным инструментом гармонизации национальных законодательств государств – участников СНГ в сфере молодежной политики призван стать Модельный закон о воспитании детей и молодежи, принятый на тридцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (14.05.2009 г.)¹. Модельные законы, принимаемые в рамках СНГ, носят рекомендательный характер, и в строгом смысле слова не являются международно-правовыми актами и не налагают на государства – участники международно-правовых обязательств. Представляется, что модельные законы ввиду своего рекомендательного характера направлены на сближение национального законодательства государств в целях способствования интеграционным процессам². Тем не менее в литературе высказывается мнение об условной императивности норм модельных законов в случае добровольных самообязательств³.

Модельный закон о воспитании детей и молодежи в статье 1 признает молодежью лиц от 18 до 29 лет, если в национальном законодательстве не установлено иное, и определяет принципы, задачи и направления государственной политики в сфере воспитания детей и молодежи. В числе принципов Модельный закон называет основополагающие принципы: гуманизма; преемственности процесса воспитания; приоритета общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности; обеспечения условий для формирования у детей и молодежи духовно-нравственных ценностей, здорового образа жизни, воспитания гражданственности, патриотизма, ответственности, трудолюбия и др. Согласно статье 3 Модельного закона государственная молодежная политика должна быть направлена на разностороннее развитие молодежи, формирование навыков самореализации личности; установление гармонии в отношениях между человеком и обществом, человеком и природой, человеком и государством; воспитание уважения к своему государству, родителям, семье и другим членам общества и др.

Модельный закон в статье 5 определяет формы международного сотрудничества в молодежной сфере, к числу которых относит международные договоры государств – участников СНГ, между-

¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://e-cis.info/page.php?id=18842> (дата обращения: 14.02.2012).

¹ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ. 2009. № 44. С. 167–185.

² Международное право и национальное законодательство. М.: Эксмо, 2009. С. 274, 275.

³ Шестакова Е. Модельное законодательство СНГ // ЭЖ-Юрист. 2005. № 42.

народные и национальные проекты и программы, а также договоры физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность в этой сфере, с международными организациями, иностранными физическими и юридическими лицами. Непосредственно сотрудничество осуществляется путем установления соответствующих связей; разработки программ двустороннего и многостороннего обмена учащимися и участия в них; приглашения специалистов иностранных государств и направления специалистов государства – участника СНГ в иностранные государства для участия в педагогической, исследовательской деятельности в сфере воспитания детей и молодежи; организации международных конгрессов, конференций, симпозиумов и участия в них, а также в работе международных организаций и ассоциаций.

Действенным инструментом развития межгосударственных связей в сфере воспитания молодого поколения являются двусторонние межправительственные и межведомственные договоры государств – участников СНГ. Посредством заключения таких двусторонних соглашений государства в лице органов исполнительной власти берут на себя обязательства по осуществлению действий и мероприятий в сфере молодежной политики, в том числе по содействию в организации совместных мероприятий молодежных организаций двух стран, по обмену необходимой информацией, по способствованию расширению контактов между представителями молодого поколения стран. В числе таких двусторонних соглашений можно назвать соглашения между Правительством Республики Казахстан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области молодежи и спорта 1996 г., между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области молодежной политики 1997 г., между Правительством Республики Казахстан и Правительством Туркменистана о сотрудничестве по вопросам молодежи и спорта 1997 г., между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области спорта и по делам молодежи 1997 г., между Правительством Российской Федерации и Кабинетом министров Украины о сотрудничестве в области молодежной политики 2003 г., между Правительством Республики Беларусь и Правительством Азербайджанской Республики о сотрудничестве в области молодежной политики 2009 г. и др.

Немаловажное значение для развития двусторонних связей между государствами – участниками СНГ является заключение межведомственных соглашений, как правило, профильных ведомств. Если межправительственные договоры зачастую содержат общие нормы, определяя основы сотрудничества государств в той или иной сфере, то межведомственные международные договоры могут носить более конкретный характер, предусматривая формы реализации международных связей. В литературе даже проводится аналогия роли межведомственных международных договоров с подзаконным нормативным правовым регулированием¹. Например, Соглашение о сотрудничестве в области молодежной политики между Министерством образования, науки и молодежной политики Кыргызской Республики и Министерством образования и науки Республики Казахстан 2006 г. помимо общих норм о содействии развитию сотрудничества предусматривает разработку ежегодного совместного плана мероприятий в области молодежной политики, т.е. предусматривает конкретные шаги министерств по взаимодействию в анализируемой сфере.

Одним из эффективных механизмов координации и взаимодействия между странами Содружества в сфере молодежной политики является деятельность Совета по делам молодежи. Этот орган отраслевого сотрудничества СНГ был создан в целях реализации Соглашения государств – участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в сфере работы с молодежью и призван организовывать и координировать исполнение решений, принятых в рамках СНГ в сфере молодежной политики. Названным Соглашением было утверждено положение о Совете по делам молодежи. Основными функциями Совета являются содействие развитию сотрудничества в молодежной сфере; разработка документов о сотрудничестве в данной сфере; изучение и обобщение опыта государств Содружества в сфере молодежной политики и др.

Деятельность Совета по делам молодежи строится на основе разрабатываемых и утверждаемых им планов. Данный орган формируется из полномочных представителей государств – участников Соглашения о сотрудничестве в сфере работы с молодежью, в его состав включены по два представителя от каждого

¹ Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международные межведомственные договоры Российской Федерации. М.: Юрид. фирма «Контракт». 2008. С. 5.

государства. Полномочными представителями государств-участников являются руководители соответствующих органов государственной власти, а также представители общественных молодежных и иных объединений (организаций), участвующих в реализации государственной молодежной политики.

Председательство в Совете осуществляется поочередно каждым государством – участником Соглашения в лице его представителя в алфавитном порядке названий государств – участников Содружества. Срок полномочий председательствующего – один год с возможностью продления этого срока еще на один год по решению Совета.

Заседания Совета по делам молодежи проводятся не реже двух раз в год. Последнее заседание Совета состоялось в октябре 2011 г. в г. Душанбе (Республика Таджикистан). На заседании были, в частности, рассмотрены вопросы развития молодежного парламентаризма. Решения Совета носят рекомендательный характер.

Существенную роль в развитии международного сотрудничества в сфере молодежной политики играют различные общественные организации. Они являются действенной площадкой, позволяющей осуществлять обмен опытом решения вопросов в сфере развития молодежи, организовывать совместные обсуждения и выработку совместных решений по преодолению проблем, касающихся молодежной политики, дают импульс для развития предприимчивости и активности участия молодого поколения в государственной политике. Примером может служить деятельность такой общественной организации как «Международное содружество студенческих организаций и молодежи». Эта международная общественная организация объединяет представителей более 70 университетов государств СНГ и Балтии. Содружество студенческих организаций и молодежи проводит международные молодежные гуманитарные проекты в области образования, науки, культуры, экологии, международной безопасности, социального прогресса, туризма и спорта, а также оказывает содействие проведению различного рода научно-просветительских мероприятий на территории государств – участников СНГ, тем самым способствуя процессам гуманитарной интеграции.

9.2. Законодательное регулирование молодежной политики в странах Содружества: общая характеристика

Интеграционные и глобализационные процессы, информационно-технологический прогресс, демографические проблемы обуславливают первостепенный интерес государств и приоритетность молодежной сферы для государственного регулирования. Все государства – участники СНГ проводят последовательную государственную молодежную политику в целях преодоления существующих социальных проблем и создания благоприятных условий для развития и становления молодежи. Это предопределяет наличие разработанной и достаточно объемной законодательной базы в сфере регулирования вопросов молодежи и молодежной политики во всех государствах Содружества.

Некоторые конституции государств – участников СНГ, будучи основополагающими актами в системе иерархии правовых норм, содержат специальные положения, регламентирующие права и обязанности молодежи и осуществление государственной молодежной политики. Такие положения, в частности, содержатся в статье 48 Конституции **Республики Армения**, которая в числе основных задач государства в экономической, социальной и культурной сферах называет содействие участию молодежи в политической, экономической и культурной жизни страны. Статья 32 Конституции **Республики Беларусь** гарантирует право молодежи на духовное, нравственное и физическое развитие и создание условий для свободного и эффективного ее участия в политическом, социальном, экономическом и культурном развитии. Закрепленные конституциями общие права и обязанности человека и гражданина в равной мере распространены и на лиц молодого возраста, а определение направлений государственной молодежной политики, гарантии ее осуществления, закрепление прав и обязанностей специальной направленности для молодежи и иных субъектов молодежной политики находят свое отражение в специальном законодательстве. Конституция **Республики Молдова** в статье 50, посвященной защите матерей, детей и молодежи, устанавливает нормы об особой поддержке молодежи в осуществлении своих прав, а также накладывает на власти обязанность обеспечи-

вать условия для свободного участия молодежи в социальной, экономической, культурной и спортивной жизни страны.

Национальное законодательство государств – участников СНГ включает в себя несколько уровней нормативного правового регулирования: законодательный (законы) и подзаконный. Для государств с федеративным устройством характерно наличие законодательного регулирования субъектов, входящих в состав Федерации. Так, в **Российской Федерации**, относящей вопросы воспитания и образования к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «е» ст. 72, ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации), имеется пласт регионального законодательства разноразмерной структуры: законы субъектов Российской Федерации и подзаконные нормативные правовые акты.

На сегодняшний день только два государства из участников Содружества не имеют специальных законов, регламентирующих общие вопросы осуществления молодежной политики, – Республика Армения и Российская Федерация. Вместе с тем в **Российской Федерации** действует Федеральный закон от 28.06.1998 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»¹, а также ряд подзаконных актов, например, указ Президента Российской Федерации от 16.09.1992 г. № 1075 «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики»² и др. В ряду нормативных правовых актов, устанавливающих основы осуществления государственной молодежной политики в Российской Федерации, следует также отметить Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 03.06.1993 г. № 5090-1 «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации»³, определяющее, в частности, такие направления государственной молодежной политики, как: обеспечение соблюдения прав молодежи; обеспечение гарантий в сфере труда и занятости молодежи; содействие предпринимательской деятельности молодежи; государственная поддержка молодой семьи; гаран-

тированное предоставление социальных услуг; поддержка талантливой молодежи; формирование условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи; поддержка деятельности молодежных и детских объединений; содействие международным молодежным обменам.

Национальные законы государств – участников СНГ, посвященные регулированию молодежной политики, носят различные названия: «О молодежной политике»¹ (Азербайджанская Республика), «Об основах государственной молодежной политики» (Республика Беларусь², Кыргызская Республика³, Республика Узбекистан⁴), «О молодежи» (Республика Молдова⁵), «О государственной молодежной политике» (Республика Казахстан⁶, Туркменистан⁷), «О молодежи и государственной молодежной политике» (Республика Таджикистан⁸), «О содействии социальному становлению и развитию молодежи в Украине»⁹ (Украина) (далее – законы о молодежи соответствующих государств).

Старейшим из действующих законов является закон Республики Узбекистан, принятый в 1991 году. Большая часть законов более поздние. Так, датированы 2009 годом законы Республики Беларусь и Кыргызской Республики. На Украине значение основополагающего закона в сфере молодежной политики имеет также Закон «О социальной работе с семьями,

¹ Закон Азербайджанской Республики от 9 апреля 2002 г. № 297-III «О молодежной политике» // Газета «Азербайджан». 2002. 12 мая.

² Закон Республики Беларусь от 7 декабря 2009 г. № 65-3 «Об основах государственной молодежной политики» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2009. № 300. 2/1617.

³ Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2009 г. № 256 «Об основах государственной молодежной политики» // Эркин Тоо. 2009. 14 авг.

⁴ Закон Республики Узбекистан от 20 ноября 1991 г. № 429-XII «Об основах государственной молодежной политики в Республике Узбекистан» // Ведомости Верховного совета Республики Узбекистан. 1992. № 2. Ст. 80.

⁵ Закон Республики Молдова от 11 февраля 1999 г. № 279-XIV «О молодежи» // Monitorul Oficial. 1999. № 39-41.

⁶ Закон Республики Казахстан от 7 июля 2004 г. № 581-II «О государственной молодежной политике в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2004. № 16 (2424). Ст. 95.

⁷ Закон Туркменистана от 1 октября 1993 г. № 875-XII «О государственной молодежной политике в Туркменистане» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 1993. № 9-10. Ч. V. Ст. 72.

⁸ Закон Республики Таджикистан от 15 июля 2004 г. № 52 «О молодежи и государственной молодежной политике» // Аxbори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2004. № 7. Ст. 459.

⁹ Закон Украины от 5 февраля 1993 г. № 2998-XII «О содействии социальному становлению молодежи в Украине» // Ведомости Верховной Рады Украины. 1993. № 16. Ст. 167.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 27. Ст. 2503.

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 12. Ст. 924.

³ Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 25. Ст. 903.

детьми и молодежью»¹. Следует также отметить такие законодательные акты, имеющие значение для реализации молодежной политики в государствах – участниках СНГ, как: Закон Республики Беларусь «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь»²; Закон «О социальной помощи» Республики Молдова³; закон Туркменистана «О гарантиях права молодежи на труд»⁴ и др.

По своей структуре законы о молодежи достаточно близки: имеют преамбулу (за исключением закона Республики Молдова), предопределяющую направленность закона на создание основ (определение принципов, целей, задач) молодежной политики; главы и статьи, раскрывающие общие положения закона; статьи, устанавливающие организационные основы политики государства в молодежной сфере, права и обязанности субъектов молодежной политики; положения, регламентирующие меры государственной поддержки молодежи и др.

Законодательства государств – участников СНГ единообразно подходят к определению государственной молодежной политики как системы социально-экономических, политических, организационных и правовых мер, осуществляемых государством и направленных на поддержку молодежи.

Раскрывая телеологическое (целевое) предназначение государственной молодежной политики, законы о молодежи отдельных государств определяют цели, задачи и принципы государственной политики (Азербайджанская Республика, Республика Казахстан, Кыргызская Республика). В законах о молодежи Республики Беларусь, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан достаточно конкретно сформулированы цели и принципы государственной молодежной политики. В некоторых законах формулирование целей государственной молодежной политики содержится в общем виде, в то время как

свое четкое содержание находят принципы государственной молодежной политики (Республика Молдова, Туркменистан, Украина).

Государства достаточно похоже формулируют цели и задачи государственной молодежной политики, как правило, называя в их числе создание условий для физического, интеллектуального и духовного развития молодежи, обеспечение соблюдения и защиты ее прав; решение социальных проблем молодежи (Азербайджанская Республика, Республика Казахстан, Республика Таджикистан и Республика Узбекистан) и др. Закон **Республики Беларусь** в дополнение к указанным целям формулирует также цель расширения возможностей молодежи в выборе жизненного пути. Закон о молодежи **Кыргызской Республики** в числе целей государственной молодежной политики называет формирование гражданской позиции и ценностных ориентиров молодежи, обеспечивающих стабильное инновационное развитие страны, ее территориальную целостность и культурную идентичность народа Кыргызстана, а создание условий для развития молодежи, защита ее прав и решение социальных проблем в числе прочего определяет как задачи государственной молодежной политики. Концепция долгосрочного социально-экономического развития **Российской Федерации** на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р¹, ставит целью государственной молодежной политики создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развитие потенциала молодежи и его использование в интересах инновационного развития страны.

В числе принципов, в частности, устанавливаются: уважение и реализация прав и свобод человека, национальных и общечеловеческих ценностей (Республика Молдова, Украина); защита прав и интересов молодежи (Республика Беларусь, Туркменистан); участие молодежи в реализации молодежной политики (Республика Беларусь, Республика Молдова, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина); равенство гражданских и политических прав; прав и свобод (Республика Молдова, Туркменистан); создание условий для

¹ Закон Украины от 21 июня 2001 г. № 2558-III «О социальной работе с семьями, детьми и молодежью» // Ведомости Верховной Рады Украины. 2001. № 42. Ст. 213.

² Закон Республики Беларусь от 9 ноября 1999 г. № 305-З «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь» // Народная газета. 1999. 18 нояб.

³ Закон Республики Молдова от 25 декабря 2003 г. № 547-XV «О социальной помощи» // Monitorul Oficial. 2004. № 42-44.

⁴ Закон Туркменистана от 1 февраля 2005 г. № 5-III «О гарантиях права молодежи на труд» // Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2005. № 1 (979). Ст. 5.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

развития молодежи (Республика Молдова, Туркменистан); взаимодействие государственных органов с молодежными организациями (Республика Молдова); самостоятельность молодежных организаций (Туркменистан); сбалансированность законных прав молодежи и других групп населения (Республика Таджикистан); научная обоснованность и комплексность (Республика Беларусь, Республика Таджикистан) и др. Следует отметить, что определения целей, задач и принципов государственной молодежной политики тесно переплетены между собой, а их содержание взаимоувязано. Поэтому декларирование цели, например, создания условий для развития молодежи, одновременно в законодательстве может быть закреплено как основной принцип государственной молодежной политики.

В законах государств – участников СНГ, как правило, определяются направления государственной молодежной политики, раскрывающие основные сферы деятельности государства, в которых такая политика реализуется. В большинстве законов направления даны в разобранном виде, в целом охватывая содержание статей, регламентирующих те или иные мероприятия, проводимые государством в целях поддержки молодежи. Вместе с тем ряд законов содержит специальные статьи, где в концентрированном виде формулируются направления государственной молодежной политики.

Так, Закон «О молодежной политике» **Азербайджанской Республики** в числе важнейших направлений государственной молодежной политики называет (ст. 5–8): морально-нравственное воспитание молодежи и ее участие в культурной жизни; государственную заботу о талантливой молодежи; охрану здоровья и физическое развитие молодежи; обеспечение занятости молодежи; государственную поддержку молодых семей; государственную помощь молодежным организациям.

Статья 12 Закона **Республики Беларусь** «Об основах государственной молодежной политики» устанавливает следующие направления государственной молодежной политики: гражданско-патриотическое воспитание молодежи, подразумевающее разработку системы мер, направленных на усвоение молодежью общечеловеческих гуманистических ценностей, культурных и духовных традиций белорусского народа и идеологии белорусского государства и др.; содействие формиро-

ванию здорового образа жизни молодежи; государственная поддержка молодых семей; содействие реализации права молодежи на труд; государственная поддержка молодежи в получении образования; государственная поддержка талантливой и одаренной молодежи; содействие реализации права молодежи на объединение; содействие развитию и реализации молодежных общественно значимых инициатив; международное молодежное сотрудничество.

Данный перечень является открытым, могут предусматриваться иные направления государственной молодежной политики.

Статья 7 Закона **Кыргызской Республики** «Об основах государственной молодежной политики» к числу направлений деятельности в данной сфере, в частности, относит: разработку и реализацию соответствующих целевых государственных программ с участием молодежи; принятие нормативных основ финансирования инициатив молодых граждан (молодежных организаций); содействие развитию международного сотрудничества в рассматриваемой сфере, обеспечение налаживания и поддержания международных связей и обеспечение интересов молодых граждан Кыргызской Республики; обеспечение гарантированного уровня социальных услуг и реализацию мер по защите и укреплению здоровья молодых граждан; проведение профилактических мероприятий, направленных на предупреждение и пресечение вовлечения молодежи в противозаконную деятельность, включая экстремизм и религиозный фанатизм; вовлечение молодежи (молодежных организаций) в реализацию задач государственной молодежной политики и т.д.

В законе **Республики Таджикистан** «О молодежи и государственной молодежной политике» (ст. 4) перечислены, в частности, такие направления реализации государственной молодежной политики, как: соблюдение прав молодежи и их обеспечение; государственная поддержка молодых семей; поддержка особо одаренной молодежи; предоставление материальной и финансовой помощи молодежи и ее социальное обслуживание; содействие решению жилищных проблем и улучшению жизненных условий молодежи; воспитание молодежи; гарантии бесплатного образования молодежи в государственных учреждениях общего основного и специального образования; обеспечение га-

рантий прав молодежи на труд, выбор профессии и социальную защиту; содействие международному сотрудничеству молодежи; поддержка деятельности молодежных общественных объединений; организация досуга молодежи.

Аналогичным образом сформулированы основные направления государственной молодежной политики **Казахстана** в законе «О государственной молодежной политике в Республике Казахстан» (ст. 5).

Закон **Республики Таджикистан**, кроме прочего, определяет научные основы и информационное обеспечение государственной молодежной политики (ст. 5). В частности, устанавливается, что в основу разработки такой политики положены достижения общественных наук с учетом национальных и общечеловеческих традиций. Предусматривается создание информационной системы и центров, призванных обеспечить информационное обслуживание молодежи.

Нормативная правовая база, регулирующая отношения в связи с осуществлением государственной молодежной политики, в государствах не ограничивается только названными актами.

Важное значение для развития системы государственной поддержки украинской молодежи является Закон **Украины** от 01.12.1998 г. № 281-ХІV «О молодежных и детских общественных организациях»¹.

В **Республике Беларусь** виды и формы поддержки молодежных объединений регламентирует Закон от 09.11.1999 г. № 305-З «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»².

Отдельные положения, касающиеся государственных мер содействия занятости молодежи (в частности, зарегистрированных безработных лиц – выпускников образовательных организаций среднего и высшего образования в возрасте до 29 лет), имеются в Законе **Республики Казахстан** от 23.01.2001 г. № 149-ІІ «О занятости населения»³.

В **Республике Молдова** отдельные меры поддержки и помощи государства молодежи предусмотрены Законом от 25.12.2003 г. № 547-ХV «О социальной помощи»⁴. Так, в числе получателей

социальной помощи Закон называет молодежь, развитию физической, психической или духовной целостности которой наносится вред в среде проживания.

В **Республике Молдова** действует Национальная стратегия в области действий сообщества по поддержке детей, находящихся в затруднительном положении, на 2007-2014 годы, утвержденная постановлением Правительства Республики Молдова от 20.08.2007 г. № 954¹. Стратегия к целевой группе, охватываемой ее положениями, относит, в частности, молодежь из общеобразовательных учреждений и направлена на увеличение количества молодежи, привлеченной к добровольческой деятельности; повышение уровня равных шансов для развития личности молодежи и др.

Объемом также пласт подзаконного регулирования данной сферы. В **Республике Таджикистан** постановлением Правительства от 04.10.2011 г. № 480² утверждена Стратегия государственной молодежной политики в Республике Таджикистан до 2020 года. Стратегия, в частности, определяет направления государственной молодежной политики, а также ее приоритеты, в числе которых: формирование у молодежи патриотизма, нравственное и духовное развитие молодежи; обеспечение социальных прав молодежи в области труда, образования и охраны здоровья; создание условий для самореализации социально-экономических потребностей молодежи и ее интеллектуального и физического развития и др.

В **Российской Федерации** постановлением Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 г. № 1760-р³ утверждена Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации. В данной Стратегии дается понятие государственной молодежной политики как системы приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, для развития ее потенциала в интересах России. В числе направлений государственной молодежной политики Стратегия называет: совершенствование государственной политики

¹ Ведомости Верховной Рады Украины. 1999. № 1. Ст. 2.

² Народная газета. 1999. 18 нояб.

³ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 3. Ст. 18.

⁴ Monitorul Oficial. 2004. № 42-44.

¹ Monitorul Oficial. 2007. № 131-135.

² Официальный сайт Национального центра законодательства при Президенте Республики Таджикистан. URL: <http://www.mmk.tj/ru/Government-programs/strategy/youth-policy> (дата обращения: 02.02.2012).

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 52 (ч. III). Ст. 5622.

в сфере духовно-нравственного развития и воспитания детей и молодежи, защиту их нравственности; вовлечение молодежи в социальную практику; развитие созидательной активности молодежи; интеграция молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р, с позиций долгосрочного прогноза рассматривает государственную молодежную политику как самостоятельное направление деятельности государства, предусматривающее формирование необходимых социальных условий инновационного развития страны, реализуемое на основе активного взаимодействия с институтами гражданского общества, общественными объединениями и молодежными организациями.

В числе нормативных правовых актов, составляющих нормативную базу реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации, следует также отметить указ Президента Российской Федерации от 16.09.1992 г. № 1075 «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики», предусматривающий ряд мер в целях создания социально-экономических, правовых и организационных условий для становления молодых граждан.

В **Азербайджанской Республике** действует государственная программа «Азербайджанская молодежь в 2011–2015 годах», утвержденная распоряжением Президента Азербайджанской Республики от 07.07.2011 г. № 1621¹. Государственная программа ставит целью дальнейшее развитие молодежной политики в Азербайджанской Республике, создание условий для активного участия молодежи в области менеджмента, обеспечение решения проблем трудоустройства и других социально-экономических проблем молодых специалистов.

В **Республике Узбекистан** государство использует стимулирующие и поощрительные механизмы, обеспечивающие заинтересованность молодежи в участии в общественной жизни. Так, постановлением Кабинета министров Республики Узбекистан от 13.10.2008 г. № 226² утвержден целый ряд поло-

жений, регулирующих порядок разного рода стипендиальных выплат для талантливой молодежи.

Аналогичные механизмы созданы и в **Российской Федерации**. Действует целый ряд указов Президента Российской Федерации, направленных на стимулирование интереса молодых специалистов в разных областях общественной жизни: от 14.06.1995 г. № 593 «Об установлении размеров государственных научных стипендий для выдающихся ученых и талантливых молодых ученых России»¹; от 30.08.2008 г. № 1144 «О премии Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых ученых»²; от 29.04.2010 г. № 518 «О мерах государственной поддержки молодых работников организаций оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации»³; от 03.02.2011 г. № 144 «О премии Президента Российской Федерации для молодых деятелей культуры»⁴ и др.

В ряде государств – участников СНГ действуют государственные программы, направленные на поддержку молодежи, либо их наличие предусмотрено законодательством. Так, например, в **Республике Армения** разрабатываются и реализуются разнообразные программы, нацеленные на активизацию молодежной деятельности. Это способ повышения эффективности государственного регулирования через совмещение его со свободной деятельностью молодежных организаций. Ежегодно действуют до полутора сотен молодежных программ, из которых не менее трети ориентированы на региональное действие, активизацию работы с молодежью в областях Армении. Закон **Украины** от 18.11.2003 г. № 1281-IV «Об общегосударственной программе поддержки молодежи на 2004–2008 годы»⁵ предусматривает такие направления деятельности государства в молодежной сфере, как: создание условий для доступности качественного образования, содействие творческому и интеллектуальному развитию молодежи; обеспечение занятости и развитие предпринимательской деятельности молодежи; формирование здорового образа жизни; подготовка молодежи к семейной жизни и поддержка молодых семей; содействие вос-

¹ Газета «Азербайджан». 2011. 8 июля.

² Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2008. № 42. Ст. 422.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 25. Ст. 2380.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 31. Ст. 3707.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 18. Ст. 2210.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 6. Ст. 855.

⁵ Официальный Вестник Украины. 2003. № 50. Ст. 2599.

питанию патриотизма, развитию духовности, нравственности детей и молодежи, организации их досуга и др.

9.3. Субъекты молодежной политики

Национальные законы о молодежи государств – участников СНГ достаточно единообразно подходят к определению субъектов молодежной политики, хотя не все законы содержат специальные статьи, определяющие круг субъектов государственной молодежной политики (например, законы о молодежи Азербайджанской Республики, Республики Таджикистан и др.).

Таковыми, как правило, признаются: молодежь (в широком смысле), молодые семьи, молодежные общественные объединения, а также государственные органы и организации, участвующие в реализации государственной молодежной политики. Вместе с тем в законах о молодежи Республики Молдова (ст. 5) и Туркменистана (ст. 3) государственные органы не отнесены к числу субъектов молодежной политики, а закон Узбекистана в числе субъектов молодежной политики называет органы государственной молодежной политики и молодежь в лице общественных объединений (ст. 5). Закон о молодежи Кыргызской Республики (ст. 5) в качестве одного из субъектов молодежной политики определяет молодых граждан (молодежные организации) отождествляя данные понятия.

К молодежи законы, как правило, относят молодых граждан страны, однако возрастные границы данной категории граждан в национальных законодательствах достаточно разнообразны. Так, закон Азербайджанской Республики молодежью признает лиц в возрасте от 14 до 29 лет (ст. 1); закон Республики Беларусь относит к молодежи молодых граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики, в возрасте от 14 до 31 года (ст. 1); аналогичные азербайджанскому законодательству возрастные рамки установлены ст. 1 закона о молодежи Республики Казахстан; закон Кыргызской Республики к числу молодых граждан относит граждан Республики и лиц без гражданства в возрасте от 14 до 28 лет (ст. 2); закон Республики Молдова молодежью признает молодых лиц в возрасте от 16 до 30 лет (ст. 2); специфичен спектр категорий лиц, включенных в понятие «молодежь» ст. 1 закона Республики

Таджикистан – к молодежи отнесена социально-демографическая группа, охватывающая лица в возрасте от 14 до 30 лет; не ставит минимальных возрастных границ для молодежи ст. 3 закона Туркменистана, признавая молодежью граждан в возрасте до 30 лет; по закону Республики Узбекистан к молодежи относятся граждане Республики в возрасте от 14 до 30 лет (ст. 4); Закон Украины «О содействии социальному становлению и развитию молодежи в Украине» молодежью признает граждан Украины в возрасте от 14 до 35 лет (ст. 1). Отсутствие специальных законов, регламентирующих основы проведения государственной молодежной политики, в Республике Армения и Российской Федерации обуславливает наличие некоторой неопределенности в данном вопросе. Вместе с тем Стратегия государственной молодежной политики в **Российской Федерации**, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.12.2006 г. № 1760-р, «ориентирована преимущественно на граждан Российской Федерации в возрасте от 14 до 30 лет», а упомянутое Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации» относит к числу лиц, в отношении которых применяются положения постановления, граждан Российской Федерации, включая лиц с двойным гражданством, в возрасте от 14 до 30 лет, а также иностранных граждан, лиц без гражданства в возрасте от 14 до 30 лет – в той мере, в какой их пребывание на территории Российской Федерации влечет за собой соответствующие обязанности федеральных государственных органов.

Концепция государственной молодежной политики **Республики Армения**, а также разработанный проект закона о государственной молодежной политике Республики Армения дают основание полагать, что к молодежи в Республике Армения могут быть отнесены молодые граждане Республики, иностранные граждане и лица без гражданства в возрасте от 16 до 30 лет¹.

Раскрывая правовой статус молодежи, следует прежде всего проанализировать содержащиеся в специальном законодательстве специфические права и обязанности молодежи,

¹ Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ. URL: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=8882> (дата обращения: 16.01.2012).

которые отражают особенности ее правового положения по отношению к другим категориям граждан.

Так, закон **Республики Таджикистан** в статье 14 определяет права молодежи в области реализации государственной молодежной политики. К числу прав молодежи закон относит:

- получение эффективной и обязательной помощи в установленном законодательством Республики Таджикистан порядке;
- уважительное и гуманное отношение со стороны субъектов государственной поддержки молодежи;
- принятие или отказ от того или иного вида помощи и услуг;
- беспрепятственное получение информации о видах и формах помощи, порядке и условиях предоставления социальных услуг;
- свободу предпринимательства;
- доступ к материальным, финансовым, трудовым, информационным, природным ресурсам и их использование;
- равные возможности приобретения государственного и негосударственного имущества, получения государственного имущества в собственность при его приватизации.

Прямое или косвенное ограничение прав молодых граждан по возрасту, полу и другим признакам осуществляется на основе требований, установленных законодательством Республики Таджикистан.

Закон о молодежи **Туркменистана** в статье 6 устанавливает гарантии правовой и социальной защищенности молодых граждан. Так, согласно Закону молодые граждане в Туркменистане обладают всей полнотой социально-экономических, политических, личных прав и свобод и несут обязанности, предусмотренные для граждан Туркменистана Конституцией и другими законодательными актами Туркменистана. Запрещены прямые или косвенные ограничения прав и свобод молодых граждан в зависимости от возраста. Закон не допускает возложения на молодых граждан каких бы то ни было дополнительных обязанностей по сравнению с обязанностями, установленными для остальных граждан. Законодательство Туркменистана закрепляет, что молодые граждане независимо от национальности, происхождения, пола, вероисповедания, имущественного и должностного положения имеют право на гарантированный государством необходимый минимум социальных услуг. При

этом государственные, общественные органы и должностные лица не вправе принимать решения и осуществлять действия, влекущие снижение объема предоставляемых молодым гражданам социальных услуг, а равно ухудшение их качества по сравнению с гарантированным уровнем.

В **Республике Узбекистан** для молодежи устанавливается минимум социальной обеспеченности, гарантирующий: бесплатное медицинское обслуживание; бесплатное образование; посещение спортивно-оздоровительных и культурно-просветительных учреждений на льготных условиях; льготные кредиты на строительство жилья, обзаведение домашним хозяйством; право на первоначальную трудовую занятость или материальную компенсацию в соответствии с действующим законодательством; учет потребностей молодежи при проектировании и строительстве объектов социальной инфраструктуры; транспортные льготы для учащихся, студенческой молодежи и несовершеннолетних молодых граждан; компенсационные выплаты несовершеннолетним гражданам.

Особое место в национальных законах о молодежи имеют статьи, посвященные реализации права молодежи на труд.

Закон **Азербайджанской Республики** о молодежи в статье 8 в числе мер, опосредующих обеспечение занятости молодежи, называет: содействие обеспечению молодежи работой путем создания новых рабочих мест, организации трудовых бирж, курсов профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации, а также посредством организации привлечения молодежи к оплачиваемым общественным работам; принятие и реализацию программ, связанных с приобщением к новым профессиям, повышением квалификации и занятостью молодежи, демобилизованной из армии, а также освобожденной из приватизированных предприятий и организаций; обеспечение земельными участками и льготными кредитами молодежи, живущей на приграничных и горных территориях, переселившейся на данные территории для постоянного проживания, желающей заниматься хозяйством, в том числе фермерским хозяйством и иной предпринимательской деятельностью. Для молодежи, находящейся на срочной военной службе, закон предусматривает сохранение рабочих мест и должностей на время службы.

Закон о молодежи **Республики Беларусь** в статье 16 определяет формы содействия реализации права молодежи на

труд. Закон устанавливает, что молодежь, достигшая 16-летнего возраста, имеет право на самостоятельную трудовую деятельность. Государство, кроме того, реализует систему мер, направленных на содействие в профессиональной ориентации и трудоустройстве молодежи. Так, государство обеспечивает молодежи предоставление первого рабочего места и иные гарантии в области содействия занятости в соответствии с законодательством о труде.

Статья 8 Закона о молодежи **Республики Казахстан** предусматривает следующие формы государственной молодежной политики в сфере труда и занятости: развитие общественных работ для молодежи; разработка и реализация программ занятости молодежи; организационная поддержка субъектов хозяйственной деятельности, создающих рабочие места для молодежи; создание и организация деятельности молодежных трудовых объединений в соответствии с законодательством Республики Казахстан о труде, в том числе на базе учебных заведений. Закон гарантирует: содействие в трудоустройстве, профессиональной подготовке, повышении квалификации; содействие в предоставлении рабочего места в государственных организациях или организациях, в уставном капитале которых доля государства составляет более пятидесяти процентов; содействие в обеспечении доступности для молодых людей, являющихся инвалидами, программ обучения, переподготовки и стажировки в высших учебных заведениях, в том числе посредством дистанционного обучения.

Право молодежи на труд в **Республике Молдова** обеспечивается Конституцией, полученным образованием и практическими навыками, формируемыми в учебных заведениях, на курсах переподготовки кадров или в процессе производственной деятельности. Регулируя сферу занятости, Закон Молдовы о молодежи обязывает службы по трудоустройству бесплатно предоставлять молодым людям информацию и проводить консультации в отношении выбора сферы деятельности, места работы. При этом Закон предусматривает возможность установления квот рабочих мест для трудоустройства молодежи. Законом определяются также меры по содействию трудоустройству выпускников высших учебных заведений, в том числе с сокращенным сроком обучения, особенно в первые два года после окончания этих заведений.

В **Российской Федерации** труд молодежи регламентируется нормами Трудового кодекса, определяющими условия труда молодых лиц и гарантии соблюдения их прав.

Статья 16 Закона **Таджикистана** устанавливает, что молодые граждане имеют право на труд, выбор профессий и занятия, защиту труда. Одновременно Закон определяет корреспондирующие обязанности государства, местного самоуправления и работодателей. В частности, Закон налагает на органы государственной власти, местные органы государственной власти, органы местного самоуправления обязанность обеспечивать финансирование мероприятий, которые осуществляются в целях организации рабочих мест для молодежи; содействовать деятельности организаций и учреждений по обеспечению занятости, профессиональной ориентации рабочих мест для молодежи; создавать специализированные организации по содействию занятости, профессиональной ориентации, профессиональной подготовке, переподготовке молодых работников, организовывать их сезонное трудоустройство и обеспечивать такие организации помещением, оборудованием и финансовыми средствами; стимулировать работодателей, содействующих социальному обслуживанию, занятости молодежи в различных отраслях экономики, науки и техники, образования, культуры, здравоохранения. Закон также предусматривает обязанность работодателей обеспечить работой выпускников учреждений общего и профессионального образования и другие категории лиц.

В сфере трудовых отношений и занятости закон о молодежи **Туркменистана** (ст. 9) предусматривает стимулирование индивидуального производственного ученичества и иного обучения молодежи и повышения ее квалификации посредством экономического регулирования и льготного налогообложения для соответствующих предприятий. Для неработающей молодежи предусматривается право на содействие в трудоустройстве через службу занятости. Следует отметить, что в Туркменистане действует специальный закон от 01.02.2005 г. № 5-III «О гарантиях права молодежи на труд». Данный закон запрещает заключение трудовых договоров с детьми, не достигшими шестнадцати лет, при этом достигшие пятнадцатилетнего возраста лица могут быть приняты на работу лишь в случае, если имеется письменное согласие одного из родителей (опекуна, попечи-

теля) и трудовая деятельность не будет препятствовать им в продолжении учебы в школах. Закон определяет, что трудовая деятельность детей независимо от формы осуществления (постоянная, временная) не должна создавать им препятствия для учебы в школах.

На **Украине** государство гарантирует трудоспособной молодежи равное с другими гражданами право на труд. Согласно закону о содействии молодежи (ст. 7) государство обеспечивает трудоспособной молодежи предоставление первого рабочего места на срок не менее двух лет после окончания или прекращения обучения. Молодым гражданам, обратившимся в государственную службу занятости в поисках работы, предоставляется бесплатная информация и профессиональная консультация с целью выбора вида деятельности, профессии, места работы. Государство содействует созданию молодежных центров труда, а также молодежных общественных организаций (агентств, бирж, бюро и т.п.) для обеспечения трудоустройства молодежи. Предусматривается квотирование рабочих мест для трудоустройства молодежи. На Украине установлены меры ответственности для работодателей, отказывающихся в приеме на работу молодежи – с таких лиц взимается штраф. Государство также обеспечивает условия для вторичной занятости молодежи.

Молодежные центры труда, действующие на Украине в соответствии с установленным порядком, а также общественные молодежные организации (агентства, биржи, бюро и т.п.) при наличии у них соответствующего разрешения, содействуют трудоустройству молодежи, оказывают услуги, связанные с профориентацией и подготовкой к работе по новой профессии. Государство также содействует деятельности молодежных трудовых отрядов, учредителями которых могут выступать органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, молодежные общественные организации, общеобразовательные, профессионально-технические и высшие учебные заведения, молодежные центры труда. Украина берет на себя обязанность предоставить работу по специальности на период не менее трех лет молодым специалистам – выпускникам государственных профессионально-технических и высших учебных заведений, потребность в которых была определена государственным заказом.

Признавая право молодежи на отдых и охрану здоровья, Закон о молодежи **Азербайджанской Республики** предусма-

тривает в статье 7 принятие мер в области оказания молодежи медицинской помощи, организации ее досуга. Устанавливается, что в системе образования организуется медицинское обслуживание; обеспечение финансирования комплексного медицинского обследования студентов, обучающихся на дневных отделениях, возложено на государство.

Закон о молодежи **Республики Казахстан** в статье 6 предусматривает право молодежи на бесплатное медицинское обслуживание в государственных медицинских учреждениях в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Закон о молодежи **Молдовы** в статье 10 закрепляет обеспечительные меры, направленные на создание условий для охраны здоровья и физического развития молодежи. В частности, предусматривается реализация программ поощрения здорового образа жизни, предупреждения алкоголизма, токсикомании, наркомании, болезней, передаваемых половым путем; государственная поддержка проектов, направленных на экологическое образование и воспитание; развитие спорта и туризма для молодежи путем организации специализированных клубов и агентств; установление льгот, касающихся доступа к спортивно-оздоровительным сооружениям; создание условий для охраны здоровья молодых мам-студенток и их детей; предоставление бесплатной медицинской помощи в установленном объеме. Кроме того, государство гарантирует развитие сети центров охраны здоровья, предоставляет молодым людям бесплатное лечение от наркомании и СПИДа в соответствии с национальной программой.

Закон о молодежи **Таджикистана** (ст. 17) предусматривает такие меры как: взаимодействие государства с военно-патриотическими и другими общественными объединениями; пропаганда физической культуры, здорового образа жизни, патриотизма, в целях привлечения молодежи к физическому воспитанию; поддержка молодежных организаций, молодежных общественных объединений в сфере организации досуга, летних и зимних лагерей и развития молодежного туризма; финансирование реализации коммерческими и некоммерческими организациями программ организации отдыха и оздоровления молодежи, отобранных по итогам конкурса. Закон устанавливает, что медицинское обслуживание детей и подростков во всех образовательных учреждениях является бесплатным.

На Украине (ст. 12 Закона о содействии развитию молодежи) государство обеспечивает молодым гражданам равное с другими гражданами право на охрану здоровья, занятие физической культурой и спортом. Законодательством предусматривается развитие сети учреждений здравоохранения наркологического профиля, которые оказывают молодежи необходимую бесплатную помощь, разрабатывают и реализуют программы и мероприятия по профилактике среди молодежи социально опасных заболеваний, а также способствуют популяризации и утверждению здорового образа жизни. Государством вводится система льгот и поощрений для предприятий, направляющих часть своей прибыли на развитие физической культуры и спорта, строительство объектов физкультуры и спорта, организацию отдыха, проведение рекреационных мероприятий. Закрепляется, что учащиеся, студенты, несовершеннолетние имеют право на бесплатное и льготное пользование объектами физкультуры и спорта.

Весомый объем гарантий, предусматриваемых законами о государственной молодежной политике, лежит в образовательной сфере. Законами гарантируется равенство прав и возможностей молодежи в области образования, особая поддержка в получении образования для молодых граждан из малообеспеченных и многодетных семей, сельской местности, талантливой молодежи.

В **Республике Беларусь** гарантируются доступность и бесплатность общего среднего и профессионально-технического образования, доступность в соответствии со способностями и бесплатность на конкурсной основе среднего специального и высшего образования в государственных учреждениях образования. Законом о молодежи предусмотрены, в частности, такие государственные меры, как: финансирование государственных учреждений образования; создание условий для получения образования с учетом национальных традиций, индивидуальных потребностей, способностей и запросов молодежи; предоставление возможности выбора учреждений образования, форм получения образования; создание специальных условий для получения образования молодыми гражданами с особенностями психофизического развития; создание мер материального и организационного стимулирования (стипендиальное обеспечение, предоставление отпусков, обеспече-

ние местами в общежитиях или интернатах либо возмещение расходов по найму жилья на время учебы); содействие в предоставлении на льготных условиях кредитов для получения высшего образования на платной основе. Законодательством Беларуси гарантируется дополнительная поддержка при получении образования молодыми гражданами из многодетных семей, из числа инвалидов, проживающих в населенных пунктах, расположенных в сельской местности и т.д.

Закон о молодежи **Республики Казахстан** в статье 6 предусматривает право молодежи на бесплатное основное среднее, общее среднее образование в государственных учебных заведениях, а также на техническое и профессиональное, послесреднее, высшее образование на основе государственного образовательного заказа в соответствии с законодательством Республики Казахстан; на получение ежемесячной государственной стипендии для обучающихся в организациях образования по государственному образовательному гранту в размере и порядке, устанавливаемых законодательством Республики Казахстан; на получение обучающимися образовательного гранта для оплаты профессионального образования и на частичное покрытие расходов на питание, проживание и приобретение учебной литературы в период обучения в высших учебных заведениях в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. Для граждан из числа аульной (сельской) молодежи при поступлении на учебу в организации образования, реализующие профессиональные учебные программы по специальностям, определяющим социально-экономическое развитие аула (села), предусматривается квота приема в количестве, определяемом Правительством Республики Казахстан.

Республика Молдова, согласно статье 9 Закона о молодежи, обеспечивает право на бесплатное образование в системе государственного образования независимо от социального и материального положения в соответствии с действующим законодательством. Предусматриваются такие меры, как предоставление малообеспеченным слоям населения льготных кредитов для оплаты расходов на образование под гарантию органов центрального и местного публичного управления; создание специальных условий для обучения молодежи из малообеспеченных семей в высших учебных заведениях; учреждение премий,

стипендий, пособий для одаренной молодежи; стимулирование получения образования молодежью в учебных заведениях за рубежом в рамках международных обменов на основе межправительственных и межгосударственных соглашений.

Законодательство **Таджикистана** (ст. 18 Закона о молодежи Таджикистана) предусматривает возможность для молодых граждан, обучающихся в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования на основе договора за плату получить банковский кредит для продолжения учебы. При этом для ряда категорий граждан (молодые граждане из малообеспеченных и многодетных семей, военнослужащие Вооруженных сил Республики Таджикистан, уволенные в запас, ветераны боевых действий и др.) установлена возможность получать кредиты в льготном порядке в рамках действующего законодательства.

Закон **Туркменистана** о молодежи (ст. 7) гарантирует общедоступность и бесплатность всех форм и типов образовательных услуг, предоставляемых государством. Молодому гражданину предоставляется право выбора учебного заведения, языка обучения, профиля и формы обучения. Закон предусматривает возможность льготного питания и медицинского обслуживания; устанавливает бесплатный характер пользования учебниками и учебными пособиями, пользования в процессе обучения учебно-производственной, научной и культурно-спортивной базой учебного заведения, а также закрепляет право на получение стипендий, пособий и компенсационных выплат, на участие в органах самоуправления учебного заведения. Закон устанавливает равенство участников во взаимоотношениях с образовательными учреждениями и запрет для администрации и работников образовательных учреждений принуждать учащихся и студентов к исполнению непосредственно не вытекающих из учебного процесса обязанностей.

Закон о молодежи **Республики Узбекистан**, гарантируя молодежи бесплатное образование, создает условия для реализации прав в сфере образования. Так, закон не допускает привлечения учащихся и студентов к общественному производству во время учебного процесса, за исключением случаев, когда такая работа соответствует избранной ими специальности и является формой учебно-производственной практики либо случаев добровольного коллективного или индивидуального труда

учащихся и студентов в свободное от учебы время. Учащимся и студентам учебных заведений предоставляется право на приобретение по льготным ценам ученических товаров, учебников и школьной формы. Определение перечня товаров и порядка их реализации отнесено к компетенции правительства Республики Узбекистан.

Украина гарантирует молодым гражданам равное с другими гражданами право на образование, культурное развитие, досуг и отдых. В статье 11 закона Украины о содействии развитию молодежи устанавливается возможность для молодых граждан получать за счет средств государственного или местных бюджетов льготные долгосрочные кредиты для получения образования в высших учебных заведениях по разным формам обучения, независимо от форм собственности, действующих на территории Украины. При этом молодые граждане, не имеющие детей, выплачивают кредит с процентной ставкой в размере три процента годовых суммы задолженности по кредиту, а имеющие одного ребенка, освобождаются от уплаты процентов за пользование кредитом. Для молодых граждан, имеющих двух детей, за счет бюджетных средств погашается 25 процентов суммы обязательств по кредиту, а имеющим трех и больше детей, – 50 процентов суммы обязательств по кредиту.

На **Украине** также учреждаются специальные стипендии для наиболее одаренных студентов высших учебных заведений и предусматривается выделение средств на их стажировку в ведущих отечественных научных учреждениях и за границей. Кроме того, закрепляется возможность создания совместно с государством, местными властями и организациями учебно-воспитательных учреждений, содействующих углублению знаний, удовлетворению творческих интересов, развитию способностей, организации содержательного досуга и отдыха молодежи и др. Закон определяет, что учащиеся, студенты, несовершеннолетние имеют право на бесплатное и льготное пользование объектами культуры.

Особое место законы о молодежи государств – участников СНГ отводят развитию предприимчивости молодого поколения, молодежного предпринимательства, стимулированию бизнес-проектов, разрабатываемых молодыми гражданами.

В **Республике Молдова** установлены гарантии реализации молодежного предпринимательства. В их числе: организацион-

ные (создание новых рабочих мест, организация курсов по обучению и переподготовке кадров; принятие нормативных актов, стимулирующих реализацию предпринимательских способностей молодежи), экономические (целевое кредитование, предоставление оборудования и помещений для производственной деятельности, стимулирование и поддержка новаторских проектов, разработанных молодежью или для молодежи) и др. (ст. 6 Закона Республики Молдова «О молодежи»).

Республика Таджикистан гарантирует право молодежи на собственность и предпринимательскую деятельность. Статья 15 Закона о молодежи Таджикистана предусматривает определенные меры со стороны государства, направленные на реализацию данного права. В частности, на государственные органы возлагаются обязанности: по обеспечению на конкурсной основе размещения государственного заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и для молодежи в области реализации государственной молодежной политики; по выделению субвенций для коммерческих организаций, 75 процентов состава которых составляет молодежь и которые производят продукцию (работу, услуги) для государственных нужд и молодежи; по предоставлении для таких организаций льгот по аренде зданий и оборудования, бесплатного предоставления коммерческой информации, скидок на размещение рекламы, льготного налогообложения.

Статья 12 Закона о молодежи **Узбекистана** предусматривает предоставление молодым гражданам правовой и экономической поддержки предпринимательской деятельности. Такая поддержка оказывается посредством предоставления льгот по налогообложению, кредитованию, инвестициям, обеспечению необходимыми средствами производства и производственными помещениями, земельными участками, а также обеспечению информацией о действующем законодательстве и методическими рекомендациями по его применению. Законодательство оперирует таким понятием, как «молодежные предприятия» – те, которые имеют в списочном составе работающих не менее 75 процентов молодых граждан до 30 лет; предприятия, созданные молодежными объединениями, фондами, учащимися школ, студентами, а также молодыми учеными – не менее 75 процентов в возрасте до 35 лет в коллективе для проведения научно-исследовательских и внедренческих работ. В частности, предприятия,

на которых доля занятых трудом учащихся составляет не менее 75 процентов общей численности работающих, освобождаются от уплаты налогов на прибыль, а остальные молодежные предприятия освобождаются от уплаты налогов на прибыль в размере 50 процентов от установленной законодательством ставки в течение двух лет с момента их регистрации.

На **Украине** государство поддерживает и содействует развитию предпринимательской инициативы и деятельности молодежи. В частности, Закон Украины «О содействии социальному становлению и развитию молодежи в Украине» в ст. 8 определяет такие меры государственной поддержки, как содействие созданию молодежных бизнес-центров, бизнес-инкубаторов для реализации программы подготовки молодежи к предпринимательской деятельности; оказание информационных и консультативных услуг. Предусмотрена возможность разработки и реализации системы мер поддержки предпринимательства молодежи, включая долгосрочное льготное кредитование, обеспечение производственными помещениями, страхование коммерческого риска и т.п. Органы местного самоуправления могут устанавливать за счет средств, поступающих в местный бюджет, льготную плату за регистрацию предприятий, созданных молодыми гражданами и молодежными общественными организациями.

Законодательства предусматривают также меры правовой поддержки молодежи. Так, законодательством **Республики Казахстан** закреплено право молодежи на получение социальных услуг в виде консультаций по правовым, психологическим, педагогическим вопросам, а также вопросам семейного и полового воспитания. Статья 6 закона о молодежи **Узбекистана** гарантирует правовую защиту молодых граждан, включающую в первую очередь юридически закрепленные обязанности государственных и общественных организаций, объединений, предприятий по отношению к молодежи, охрану достоинства личности в семье, трудовом и учебном коллективах, по месту жительства.

В числе иных социальных прав для молодежи можно, в частности, отметить предусмотренные Законом о молодежи **Республики Казахстан** права на льготный проезд на общественном транспорте (кроме такси) для обучающихся и воспитанников организаций образования очной формы обучения по решению местных представительных органов; на льготный проезд в пе-

риод зимних и летних каникул на междугородном железнодорожном и автомобильном транспорте (кроме такси) для обучающихся на основе государственного образовательного заказа в организациях образования послесреднего и высшего образования из числа молодежи в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Одним из важнейших субъектов молодежной политики, нуждающимся в особой поддержке и защите, являются молодые семьи. Законы о молодежи государств – участников СНГ создают определенные механизмы обеспечения защиты прав и интересов этой особой категории лиц.

Молодыми семьями признаются: молодая семья, созданная при вступлении в брак лиц не старше 35 лет, а также одинокие родители в возрасте не более 30 лет, имеющие на своем попечении не менее одного ребенка (Азербайджанская Республика); семья, в которой оба или один из супругов (родитель в неполной семье) находятся в возрасте до 31 года (Республика Беларусь); семья, в которой оба супруга не достигли возраста 29 лет, либо неполная семья, в которой детей (ребенка) воспитывает один из родителей не достигший 29 лет (Республика Казахстан); круг молодых граждан, связанных установленными взаимными правами и обязанностями, вытекающими из родства или брака, в котором оба супруга либо один из них не достигли 28-летнего возраста (Кыргызская Республика); супружеская пара, состоящая в зарегистрированном браке, при условии, что оба супруга не достигли 30-летнего возраста; неполная семья, имеющая детей, в которой родитель не достиг 30-летнего возраста (Республика Молдова); семья, возраст каждого из супругов в которой не превышает 30 лет, либо неполная семья, состоящая из одного молодого родителя, возраст которого не превышает 30 лет, и одного и более детей (Российская Федерация); семья, в которой супруги или один из них не достигли 30-летнего возраста, а также родители в возрасте до 30 лет, имеющие несовершеннолетних детей (Республика Таджикистан); молодые семьи, в которых оба супруга не достигли возраста 30 лет (Туркменистан); супружеская пара, в которой возраст мужа или жены не превышает 35 лет, или неполная семья, в которой мать (отец) в возрасте до 35 лет (Украина).

В **Азербайджанской Республике** предусмотрена выдача молодым семьям льготных ипотечных кредитов и ссуд для стро-

ительства жилого дома или покупки квартиры, создания домашнего хозяйства, объем и порядок предоставления которых устанавливаются законодательством (ст. 9 Закона «О молодежной политике»).

В **Республике Беларусь** система государственной политики в отношении молодых семей призвана создать надлежащие условия для укрепления института семьи, стимулирования молодежи к созданию семьи с несколькими детьми и обоими родителями, состоящими в первом браке, сочетания родителями трудовой деятельности и исполнения семейных обязанностей, улучшению жилищных условий молодых семей. В этих целях предусмотрены следующие формы государственной поддержки молодых семей (ст. 15 Закона «Об основах государственной молодежной политики»):

– функционирует система социального обслуживания семьи и консультационной помощи (создание системы подготовки молодежи к браку и семейной жизни, издание книг и пособий, организация программ телевизионными и радиовещательными средствами массовой информации, публикация печатными средствами массовой информации по проблемам семейного воспитания и семейных отношений);

– устанавливается система государственных пособий семьям, воспитывающим детей;

– молодым семьям в установленном законодательством порядке предоставляются льготные кредиты и одноразовые субсидии на строительство (реконструкцию) или приобретение жилых помещений, иная финансовая поддержка государства.

Законодательство **Республики Беларусь** предоставляет также молодым семьям первоочередное право на получение жилого помещения в общежитии государственного жилищного фонда (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15.09.1999 г. № 1437)¹.

Закон «О государственной молодежной политике в **Республике Казахстан**» также предусматривает ряд мер, направленных на оказание государственной поддержки молодым семьям. Статья 10 Закона предусматривает разработку и реализацию отраслевых и региональных программ такой поддержки. В чис-

¹ Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. № 26. Ст. 749.

ле механизмов, способствующих созданию благоприятных условий для развития молодых семей, предусмотрены:

- предоставление молодым семьям льготных кредитов;
- возможность предоставления для родителей из числа молодежи, являющихся обучающимися, права на свободное посещение учебных занятий, получение академического отпуска на период достижения ребенком возраста полутора лет;
- развитие системы консультационной помощи;
- развитие системы учреждений, предоставляющих социальные услуги, социальную помощь;
- сохранение и развитие системы организации летнего отдыха и оздоровления детей и молодежи;
- предоставление молодой семье жилья в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;
- развитие системы государственных дошкольных организаций.

В Законе **Республики Молдовы** «О молодежи» предусмотрены следующие формы поддержки молодых семей: реализация мер по подготовке молодежи к семейной жизни; организация полового воспитания молодежи и реализация мер по охране репродуктивного здоровья молодых женщин; субсидирование молодых семей с детьми с учетом их семейного бюджета; оплата процентов по кредитам, предоставленным финансовыми учреждениями для строительства или приобретения молодыми семьями жилья (ст. 12).

В **Российской Федерации** основные направления государственной политики в отношении семей, в том числе молодых нашли свое отражение в Указе Президента Российской Федерации от 14.05.1996 г. № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики»¹. В целях конкретизации положений Указа Министерство образования и науки разработало Концепцию государственной политики в отношении молодой семьи (письмо от 08.05.2007 г. № АФ-163/06)². Согласно Концепции основными направлениями ее реализации являются: пропаганда семейных ценностей среди молодежи; формирование моделей и механизмов поддержки молодой семьи; развитие форм общественного объединения молодых семей; содействие в обеспечении жильем молодых семей, в по-

вышении уровня их материального и социального благополучия и др. В целях улучшения жилищных условий молодых семей Российской Федерации реализуется подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011–2015 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 № 1050¹.

В **Республике Таджикистан**, согласно статье 19 Закона «О молодежи и государственной молодежной политике) в целях государственной поддержки молодых семей принимаются следующие меры:

- оказание материальной помощи, образовательных, медицинских, правовых, психолого-педагогических услуг молодым семьям в целях решения их социально-экономических и бытовых проблем;
- представление неотложной субсидии молодым семьям в рамках государственных, региональных и местных программ молодежи;
- улучшение жилищных условий малообеспеченных молодых семей за счет жилищного фонда социального назначения;
- обеспечение молодых семей бесплатными информационными и консультативными услугами в соответствующих государственных и местных учреждениях за счет республиканского и местных бюджетов;
- выделение земельных участков для строительства частных домов, возмещение доли и пая в жилищно-строительных кооперативах в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан;
- право на получение долгосрочных кредитов на строительство жилья, приобретение квартир, предметов домашнего обихода длительного пользования и обзаведение хозяйством.

В **Республике Узбекистан** молодым семьям предоставляются социальные льготы, в том числе (ст. 16 Закона «Об основах государственной молодежной политики в Республике Узбекистан»):

- выделение земельных участков для индивидуального жилищного строительства; долгосрочные кредиты на приобретение жилых домов и квартир, уплату вступительных паевых

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 21. Ст. 2460.

² Официальный сайт Министерства образования и науки Российской Федерации. URL: <http://eng.mon.gov.ru/work/mol/dok/3738/> (дата обращения: 12.02.2012).

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 5. Ст. 739.

взносов в жилищно-строительные кооперативы, обзаведение домашним хозяйством (в том числе приобретение скота), приобретение предметов домашнего обихода длительного пользования, внесение платы за обучение в учебных заведениях, действующих на коммерческой основе, и на другие цели. Кредиты молодежи выдаются банками под пониженные проценты и погашаются в льготном порядке, установленном законодательством Республики Узбекистан. Постановлением правления Центрального банка Республики Узбекистан от 13.06.2008 г. № 14/5¹ утверждено Положение о порядке выдачи коммерческими банками кредитов на льготной основе молодым семьям. Согласно данному положению ипотечные кредиты молодым семьям выдаются на срок не менее 15 лет. При этом молодые семьи вправе погашать кредит и уплатить проценты по нему досрочно без внесения комиссионного платежа за досрочное погашение кредита. Устанавливается трехлетний льготный период по ипотечным кредитам с процентной ставкой в размере, не превышающей действующую ставку рефинансирования Центрального банка.

На **Украине** молодым семьям предоставлено право первоочередного получения квартир или усадебных (одноквартирных) жилых домов из жилищного фонда социального назначения (ст. 12 Закона Украины от 12.01.2006 г. № 3334-IV «О жилищном фонде социального назначения»)². Закон «О содействии социальному становлению и развитию молодежи в Украине» (ст. 10) определяет, что при отводе земельных участков для индивидуального жилищного строительства органы местного самоуправления утверждают квоты участков, предоставляемых молодым семьям под строительство жилья. Кроме того, молодые семьи могут получать за счет бюджетных средств льготные долгосрочные государственные кредиты на строительство и приобретение жилых домов и квартир, на оплату вступительных паевых взносов при вступлении в молодежные жилищные комплексы, жилищно-строительные кооперативы, а также на обзаведение домашним хозяйством.

Важнейшим субъектом государственной молодежной политики законодательства государств – участников СНГ признают органы государственной власти и местного самоуправления.

Модельный закон СНГ о воспитании детей и молодежи устанавливает основы определения компетенции органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов в сфере воспитания детей и молодежи, предусматривая, что данные органы обеспечивают реализацию государственной политики в сфере воспитания детей и молодежи; осуществляют управление и государственный контроль в сфере воспитания детей и молодежи; организуют разработку программ воспитания детей и молодежи; осуществляют научно-методическое обеспечение воспитания детей и молодежи; обеспечивают функционирование сети учреждений образования, осуществляющих воспитание детей и молодежи; осуществляют иные полномочия в сфере воспитания детей и молодежи, определяемые национальным законодательством.

Государственные органы осуществляют свои компетенционные полномочия по государственному регулированию и управлению в сфере молодежной политики.

В числе регулятивных функций – определение основных направлений государственной молодежной политики, разработка и принятие нормативных правовых актов в сфере молодежной политики. Управление в сфере молодежной политики подразумевает осуществление мер по реализации государственной молодежной политики и исполнение законодательства в данной сфере.

Государства в своих национальных законах о молодежи, как правило, прописывают полномочия государственных органов и местных органов власти, разграничивая их. Так, весьма подробно компетенцию властных органов определяют законы о молодежи Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Узбекистана и др.

Государства создают отраслевые органы государственной власти (министерства, ведомства), осуществляющие функции в сфере государственной молодежной политики.

Законодательства стран Содружества предусматривают создание и функционирование ряда специализированных органов и организаций в сфере работы с молодежью. Такие органы создаются в различных целях: для оказания информационной, консультационной и правовой помощи; для координации деятельности молодежных групп; для содействия в решении социальных проблем молодежи – занятости, образования и др.;

¹ Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2008. № 29-30. Ст. 286.

² Ведомости Верховной Рады Украины. 2006. № 19-20. Ст. 159.

для проведения научных исследований по вопросам государственной молодежной политики и др.

В Республике Беларусь для реализации государственной молодежной политики и обеспечения гарантий для молодежи, предусмотренных законодательством, могут создаваться многопрофильные центры по работе с молодежью по месту жительства (месту пребывания), в том числе социальные службы для молодежи. Такие центры осуществляют: информирование молодежи о ее правах и обязанностях; консультирование молодежи по вопросам психологической, педагогической, медицинской и юридической помощи; социальную помощь молодым семьям и т.д.

Осуществление консультационной, психологической и правовой помощи молодежи, оказание социальной помощи молодым семьям, правовая пропаганда и информирование о государственной молодежной политике в **Республике Казахстан** возложено на социальные службы для молодежи. Финансирование деятельности таких служб осуществляется за счет государственного бюджета.

В Кыргызской Республике предусматривается создание консультативных советов по делам молодежи (при государственных органах и органах местного самоуправления), нацеленных на совместную с представителями молодежи выработку решений по вопросам осуществления государственной молодежной политики; республиканского фонда поддержки молодежных инициатив. В целях привлечения молодых граждан к формированию и реализации государственной молодежной политики в Кыргызстане один раз в два года проводится Республиканский конгресс молодежи Кыргызстана, который разрабатывает рекомендации по вопросам осуществления молодежной политики. Кроме того, к специализированным организациям, осуществляющим работу с молодежью, Закон относит: воспитательные организации (молодежные, подростковые клубы, дома и дворцы молодежи, физкультурно-спортивные объединения, молодежные центры и другие организации); социальные службы для молодежи, включая организации по содействию занятости молодежи (молодежные биржи труда, центры занятости молодежи и другие организации); учреждения дополнительного образования; детские и молодежные оздоровительные центры и лагеря; молодежные организации, другие организации, реализующие инициативы, направленные на защиту прав и интересов молодежи.

В Республике Молдова предусматривается создание: социальных служб для молодежи, финансируемых за счет государственного бюджета, для оказания информационной, консультационной, правовой и иных видов помощи молодежи; национального центра исследований по вопросам молодежи как организации, проводящей фундаментальные научные исследования в области осуществления государственной молодежной политики; молодежных центров – публичных учреждений для организации активного отдыха молодежи.

В Узбекистане в целях социальной защиты молодежи, молодых семей, поддержки молодежных общественных объединений и их предприятий, содействия реализации гражданской самодеятельности действует государственно-общественная социальная служба молодежи. Основными направлениями ее деятельности, в частности, являются: осуществление психолого-педагогической, медико-биологической, юридической помощи и консультирование несовершеннолетних и других молодых граждан; социальная помощь молодым гражданам, оказавшимся в особо неблагоприятных условиях в силу их физических недостатков; социальная помощь молодым семьям; правовая защита молодежи в трудовых и учебных коллективах; социальная помощь в специальных воспитательных учреждениях для несовершеннолетних правонарушителей и т.д.

На **Украине** предусмотрено создание центров социальных служб для семьи, детей и молодежи, нацеленных на осуществление поддержки социального становления и развития молодежи и оказывающих социальные услуги семьям, находящимся в сложных жизненных обстоятельствах.

В Республике Таджикистан для осуществления государственной молодежной политики и обеспечения гарантий молодым гражданам создаются социальные молодежные учреждения, в чьи задачи входят: информирование молодежи о их правах и возможностях; оказание правовой, психологической, образовательной и наркологической помощи; социальная помощь молодым семьям; и др. Также создаются информационные центры, организации по занятости молодежи (трудовые программы и центры по занятости молодежи); дома и дворцы молодежи, учреждения физкультуры и спорта, молодежные центры и клубы; поисковые объединения и группы, оздоровительные центры и лагеря и др. Для финансирования государ-

ственных, региональных и местных молодежных программ предусмотрено учреждение фондов содействия.

Одной из форм кооперирования молодых граждан в целях участия в осуществлении государственной молодежной политики и формой реализации конституционного права на объединение, а также одним из субъектов государственной молодежной политики являются молодежные объединения.

9.4. Правовой статус молодежных объединений в законодательствах стран Содружества

В национальных законодательствах государств – участников СНГ создана достаточная нормативная база для создания и функционирования таких объединений, во многих странах приняты специальные нормативные правовые акты, предусматривающие меры государственной поддержки таких объединений.

Молодежные объединения получают свой «молодежный» статус по нескольким критериям: целевому (направленность деятельности объединения на достижение целей и задач в сфере молодежной политики) и субъектному (участники – молодые граждане).

В Азербайджанской Республике молодежными организациями считаются неправительственные организации (общественные объединения и фонды), создаваемые в установленном порядке с целью решения проблем молодежи, защиты ее прав, обеспечения духовных потребностей и др.

Согласно Закону **Республики Казахстан** «О государственной молодежной политике в Республике Казахстан» молодежная организация – некоммерческая негосударственная организация, основной целью которой является решение социальных, культурных, образовательных и иных задач, направленных на защиту прав и законных интересов, удовлетворение духовных и иных потребностей молодежи, созданная в форме ассоциации (союза) юридических лиц, фонда, а также общественного объединения, членами (участниками) которого являются представители молодежи.

В Кыргызской Республике молодежной организацией признается некоммерческая организация, участие в которой должно составлять не менее 75 процентов молодых граждан, дея-

тельность которых направлена на развитие, самореализацию, защиту прав, удовлетворение духовных и иных потребностей.

В Республике Молдова молодежным объединением признается общественная организация, созданная лицами в возрасте от 16 до 30 лет, осуществляющая деятельность в области воспитания и развития подрастающего поколения и имеющая целью решение проблем молодежи.

Законодательство **Республики Таджикистан** определяет молодежное общественное объединение как добровольную организацию, созданную по инициативе молодежи, объединяющуюся на основе общности интересов для решения единых целей, задач и социальной защиты. Обязательными уставными требованиями молодежных общественных объединений должны быть возрастные пределы участников – от 14 до 30 лет, для молодежных общественных объединений творческой направленности предельный возраст увеличивается на пять лет (до 35 лет). Молодежные общественные объединения вправе устанавливать для своих членов выборных органов или работающих в данном органе исключения из правил, однако количество таких членов не должно превышать одной пятой от общего числа членов данного объединения.

В Туркменистане молодежными объединениями признаются добровольные общественные формирования молодых граждан, выражающие их специфические интересы и потребности. Право на участие в деятельности молодежного объединения имеют лица в возрасте в основном до 30 лет. Устанавливаются ограничения для участия в объединении лиц старше 30-летнего возраста (10 процентов от общей численности объединения). Однако для молодежных объединений научных и творческих работников предельный возраст их членов может увеличиваться до 35 лет. Законодательством устанавливается запрет прямого или косвенного принуждения молодых граждан к вступлению в молодежные объединения, а также запрет на участие в их деятельности, основанное на использовании их зависимого положения.

Согласно закону о молодежи **Узбекистана** (ст. 19) молодежным общественным объединением признается зарегистрированное в установленном порядке добровольное формирование граждан, имеющее одной из главных целей реализацию и защиту гражданских, политических, экономических, социаль-

ных и культурных прав и свобод, а также развитие активности и самостоятельности молодежи. При этом устанавливается возрастное ограничение для членов или участников такого объединения – 30 лет, но предусматривается, что число членов (участников) общественного объединения, возраст которых выше 30 лет, не должно превышать 10 процентов от общей численности молодежного общественного объединения.

Закон **Украины** «О содействии социальному становлению и развитию молодежи» в статье 14 закрепляет обязанность государства по обеспечению права молодежи на создание молодежных общественных организаций. Последние являются неприбыльными (некоммерческими) организациями, их правовой статус определяется законодательством Украины.

В соответствии с законом Украины от 01.12.1998 г. № 281-ХІV «О молодежных и детских общественных организациях»¹ молодежная общественная организация – объединение граждан возраста от 14 до 35 лет, целью которого является осуществление деятельности, направленной на удовлетворение и защиту своих законных социальных, экономических, творческих, духовных и других общих интересов. Учредителями молодежных и детских общественных организаций могут быть граждане Украины, а также иностранцы и лица без гражданства, которые пребывают на Украине на законных основаниях, которые достигли 15-летнего возраста.

Членство в таких организациях может быть индивидуальным и коллективным, фиксированным и нефиксированным. Индивидуальными членами молодежных общественных организаций могут быть лица в возрасте от 14 до 35 лет. Лица старшего возраста могут быть членами молодежных общественных организаций при условии, если их количество в этих организациях не превышает треть общего количества членов. Коллективными членами молодежных и детских общественных организаций могут быть коллективы других молодежных и детских общественных организаций.

В **Республике Беларусь** законодательные основы государственной поддержки молодежных общественных объединений определены Законом от 09.11.1999 г. № 305-З «О государственной поддержке молодежных и детских общественных

объединений в Республике Беларусь». Согласно Закону государственная поддержка может быть оказана молодежным объединениям граждан в возрасте до тридцати одного года (не менее двух третей от общего числа членов), которые выражают их специфические интересы и уставная деятельность которых направлена на обеспечение социального становления и развития молодежи. Могут быть созданы международные, республиканские и местные молодежные объединения.

Согласно законодательству Республики Беларусь молодежь имеет право создавать молодежные общественные объединения, деятельность которых направлена на удовлетворение и защиту ее гражданских, социальных, культурных и иных прав и законных интересов. При этом ни одно молодежное общественное объединение не вправе претендовать на монопольное выражение интересов и потребностей всей молодежи. Также не допускаются прямое или косвенное принуждение молодежи к вступлению в молодежные общественные объединения, а также запрет на участие в их деятельности.

В **Российской Федерации** Федеральный закон от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» определяет общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений Российской Федерации. Молодежным объединением признается молодежное общественное объединение граждан в возрасте до 30 лет, объединившихся на основе общности интересов.

Законы в сфере молодежной политики отдельных государств СНГ явно прописывают права молодежных организаций и гарантии их деятельности. Например, в Российской Федерации молодежные объединения имеют право:

готовить доклады Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации о положении детей и молодежи, участвовать в обсуждении докладов федеральных органов исполнительной власти по указанным вопросам, а также вносить предложения по реализации государственной молодежной политики;

вносить предложения субъектам права законодательной инициативы по изменению федеральных законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы детей и молодежи;

¹ Ведомости Верховной Рады Украины. 1999. № 1. Ст. 2.

участвовать в подготовке и обсуждении проектов федеральных программ в области государственной молодежной политики.

Аналогичны и права белорусских молодежных общественных объединений.

В Туркменистане молодежным организациям помимо прочего предоставлено право представлять интересы молодежи в органах государственной власти и управления, однако установлено, что ни одно молодежное объединение не вправе претендовать на монопольное выражение интересов и потребностей всей молодежи Туркменистана.

Государства предусматривают разного рода организационные, правовые, экономические (финансовые) меры поддержки для молодежных объединений. Такие меры призваны гарантировать деятельность данного вида общественных объединений, стимулировать их активное участие в защите интересов представляемых ими лиц и осуществлении государственной молодежной политики.

В числе прав молодежных общественных организаций законодательство **Украины** закрепляет: право вносить в органы исполнительной власти, органы местного самоуправления предложения по вопросам социального становления и развития молодежи; право вступать в избирательные коалиции; другие права, предоставленные законодательством Украины об объединениях граждан. Законодательство также устанавливает гарантии деятельности таких организаций, предусматривая возможность предоставления дотаций и субсидий молодежным организациям, также зданий, сооружений, земельных участков и иного имущества в безвозмездное пользование в целях осуществления их уставной деятельности.

К числу организационных мер государственной поддержки молодежных общественных организаций можно отнести: предоставление молодежным объединениям на особых условиях зданий и помещений, средств связи, транспорта, другого имущества и оборудования. Такие меры предусмотрены, в частности, законодательством Таджикистана, Туркменистана.

В качестве финансовых мер предусматриваются льготы по налогообложению на сумму прибыли, полученной молодежными объединениями от инвестиционной деятельности, связанной с реализацией целевых молодежных программ (Туркменистан), предоставление разовых безвозмездных ссуд за счет средств

бюджета (Туркменистан). Возможность получения бюджетных средств для финансирования программ (проектов) молодежных организаций на конкурсной основе предусмотрена, в частности, законодательством Азербайджанской Республики, Кыргызской Республики, Республики Молдова и др.

Специальное законодательство о государственной поддержке молодежных объединений, которое имеется в Беларуси, России и на Украине, более конкретно формулирует формы такой поддержки, условия и порядок ее осуществления.

На Украине, в частности, перечисляются такие конкретизированные формы государственной поддержки, как:

предоставление информации о государственной политике относительно детей и молодежи;

предоставление методической и организационной помощи по вопросам социального становления и развития молодежи;

содействие созданию предприятий, учреждений и организаций, которые предоставляют услуги молодежи и детям или содействуют занятости молодежи.

Определяя финансовые инструменты поддержки законодательство Украины, в частности, устанавливает, что молодежные организации привлекаются в установленном порядке к выполнению заказов для государственных и местных потребностей, а местные бюджеты обязаны предусматривать расходы на реализацию программ молодежных общественных организаций.

В Российской Федерации Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» под государственной поддержкой молодежных объединений понимает совокупность мер, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации в области государственной молодежной политики в целях создания и обеспечения правовых, экономических и организационных условий деятельности таких объединений, направленной на социальное становление, развитие и самореализацию детей и молодежи в общественной жизни, а также в целях охраны и защиты их прав. Определяются условия осуществления такой поддержки: объединение должно быть юридическим лицом и действовать не менее одного года с момента его государственной регистрации; насчитывать не менее 3000 членов.

Согласно российскому законодательству представители молодежных объединений, их координационных советов имеют право участвовать в заседаниях федеральных органов исполнительной власти при принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы детей и молодежи.

Меры государственной поддержки молодежных объединений предусматриваются в разделах (подпрограммах) федеральных программ в области государственной молодежной политики и защиты детства. Решение о государственной поддержке проектов (программ) молодежных и детских объединений принимается федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной молодежной политики по результатам конкурса указанных проектов (программ). В целях осуществления надзора в Российской Федерации ведется федеральный реестр молодежных и детских объединений, пользующихся государственной поддержкой.

В Беларуси государство формирует систему правовых и экономических гарантий, которые обеспечивают всем молодежным общественным объединениям равные возможности для участия в общественной жизни Республики Беларусь. Закон Республики Беларусь «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь» определяет гарантии, общие принципы, содержание и меры государственной поддержки молодежных и детских общественных объединений. Государственная поддержка оказывается зарегистрированным в установленном порядке и обратившимся за такой поддержкой молодежным объединениям граждан в возрасте до тридцати одного года (не менее двух третей от общего числа членов), которые выражают их специфические интересы и уставная деятельность которых направлена на обеспечение социального становления и развития детей и молодежи.

Подобно российскому закону Закон Беларуси также определяет условия осуществления государственной поддержки. В Республике Беларусь молодежные объединения, отвечающие законодательно установленным требованиям, могут на период своей деятельности получать в пользование имущество, находящееся в государственной собственности, для осуществления своих уставных целей. Молодежные объединения могут привлекаться к выполнению государственного заказа по ре-

лизации проекта (программы) в области молодежной политики. В таком случае финансирование (субсидирование) проектов (программ) молодежных и детских объединений производится за счет средств бюджета. Как и в Российской Федерации, в Беларуси ведется реестр молодежных общественных объединений.

9.5. Формы и виды государственной поддержки молодежи

Необходимость создания условий для развития молодежи и удовлетворения ее потребностей в совокупности с социальной уязвимостью данной категории граждан обуславливают важность законодательной регламентации форм и видов государственной поддержки молодежи. Следует отметить общую нацеленность государственной молодежной политики каждого государства на закрепление мер поддержки молодежи. Такие меры весьма разнообразны и осуществляются в разных плоскостях.

Это, прежде всего, меры правового характера. Государства принимают значительное число нормативных правовых актов, предусматривающих мероприятия, направленные на оказание государством разного рода поддержки молодежи, молодым семьям, молодежным объединениям. В их числе и законодательные акты, и подзаконные, и специальные целевые программы в области государственной поддержки молодежи. Принятие специальных программ предусмотрено, например, законами Беларуси, Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана, Узбекистана и др.

Государства оказывают молодежи также организационную поддержку, создавая специализированные органы и организации по работе с молодежью, оказанию помощи в разных формах (консультационная, информационная и др.), осуществляя информационное обеспечение государственной молодежной политики и закладывая научные основы для ее формирования и реализации. Государства создают условия для учреждения и функционирования молодежных общественных объединений.

В Азербайджанской Республике, кроме того, государство содействует подготовке теле- и радиопередач, театральных представлений и фильмов, направленных на формирование

мировоззрения молодежи, ее морально-нравственное воспитание, а также изданию литературы и печатных органов; проводит соревнования по военно-прикладным видам спорта и военно-спортивным играм.

В **Республике Беларусь** государством проводятся фестивали молодежных общественных объединений по гражданско-патриотической тематике; организуются круглые столы, семинары по вопросам гражданско-патриотического воспитания молодежи и другим вопросам и др. Государство организует физкультурно-оздоровительную работу с молодежью; создает условия для обеспечения доступности занятий физической культурой и спортом; осуществляет пропаганду здорового образа жизни; содействует развитию и реализации молодежных общественно значимых инициатив, в том числе способствует созданию студенческих отрядов, развитию молодежного волонтерского движения и т.п.

Существенен пласт финансовой государственной помощи молодежи. За счет государственного и иных бюджетов реализуются соответствующие целевые программы, осуществляются стимулирующие выплаты разным категориям молодых граждан (стипендии, пособия, субсидии и др.), проводятся разного рода координационные мероприятия, функционируют государственные органы, осуществляющие свою деятельность в сфере государственной молодежной политики. Многие государства предусматривают действенные механизмы обеспечения жилищных прав молодежи, молодых семей, в том числе посредством разработки и реализации специальных жилищных программ (например, **Российская Федерация**). На **Украине** государство также создает условия для реализации жилищных прав молодежи. В частности, предусматривается, что при отводе земельных участков для индивидуального жилищного строительства утверждаются квоты участков, предоставляемых молодым семьям под строительство жилья. Разрабатываются и реализуются программы создания благоприятных жилищно-бытовых условий для молодежи, проживающей в общежитиях. Предусмотрено право молодых семей и молодых граждан получать за счет бюджетных средств льготные долгосрочные государственные кредиты на строительство и приобретение жилых домов и квартир, на оплату вступительных паевых взносов при вступлении в молодежные жилищные комплексы,

жилищно-строительные кооперативы, а также на обзаведение домашним хозяйством.

В некоторых странах предусмотрены налоговые льготы молодым гражданам, молодежным предприятиям и др. **Азербайджанская Республика** гарантирует защиту объектов, осуществляющих деятельность, связанную с образованием, воспитанием молодежи, организацией ее досуга, физическим и духовным развитием. В частности, запрещается изменение функционального предназначения таких объектов в течение пяти лет после приватизации. В **Республике Узбекистан** отдельным категориям молодых граждан в соответствии с законодательством устанавливаются льготы на проезд железнодорожным, воздушным, водным, автомобильным (за исключением такси) и городским пассажирским транспортом.

Национальные законодательства предусматривают разнообразные меры поддержки талантливой молодежи. Законодательство **Азербайджанской Республики** гарантирует талантливой и творческой молодежи продолжение образования независимо от ее социального и материального положения. При этом талантливой молодежи, нуждающейся в социальной защите, могут быть выданы кредиты с условием возвращения их по завершении образования. В целях стимулирования одаренной молодежи учреждаются специальные стипендии, премии и пособия.

В **Республике Беларусь** организуются мероприятия, в том числе олимпиады и конкурсы, направленные на выявление талантливой и одаренной молодежи, проводится постоянный мониторинг работы с такой молодежью, ведутся банки данных талантливой и одаренной молодежи. В целях выявления молодежи, имеющей лидерские и организаторские качества, способной к управленческой деятельности в государственных органах и иных государственных организациях, создается перспективный кадровый резерв. Создание перспективного кадрового резерва и работа с ним проводятся республиканскими органами государственного управления и местными исполнительными и распорядительными органами.

В **Республике Казахстан** государственная поддержка талантливой молодежи оказывается посредством установления государственных, муниципальных, именных стипендий, премий, предоставления образовательных грантов; содействия

в создании условий, обеспечивающих преемственность знаний, опыта выдающихся деятелей науки, культуры, искусства и спорта; организации творческих мастерских, школ и иных учреждений; создания и развития центров, образовательных организаций, спортивных школ и клубов; организации и проведения олимпиад, конкурсов, выставок, фестивалей, смотров, симпозиумов, конференций и других общественных мероприятий; обеспечения доступа на конкурсной основе к национальным и международным программам обучения, переподготовки и стажировки.

В Республике Молдова стимулирование талантливой молодежи государством заключается в создании системы выявления, поощрения и стимулирования молодых талантов; обеспечении доступа молодежи в концертные и выставочные залы, творческие и новаторские ателье, студии, лаборатории в соответствии с действующими нормативными актами; поддержке молодежи в ее научно-исследовательской деятельности и творческой молодежи в развитии своих способностей. Государство также поддерживает молодежные издания.

В Российской Федерации развита система грантовой поддержки талантливой молодежи; осуществляется адресная государственная поддержка учреждений, общественных объединений и наставников, их подготовивших, расширяется практика предоставления грантов и субсидий. Развивается система интернатов для талантливой молодежи; проводятся летние научные лагеря и школы, организуются исследовательские экспедиции с использованием возможностей ведущих учебных заведений и научных организаций и др.

В Узбекистане государство обязывает государственные организации и общественные объединения, должностные лица оказывать содействие выявлению и творческому становлению талантливой молодежи. В этих целях создаются специализированные органы, обеспеченные материально-технической базой для поиска, защиты и поддержки талантливой молодежи в сферах науки, техники, экономики, управления и искусства.

Государства также содействуют международному молодежному сотрудничеству посредством заключения и реализации в установленном порядке международных договоров о молодежных международных обменах, включения молодежи в систему международных программ; оказания помощи

организаторам и участникам международных молодежных обменов в получении информации, разработке документов и подборе партнеров в сфере международного молодежного сотрудничества; участия в организации иных мероприятий, способствующих развитию международного молодежного сотрудничества. Государства оказывают поддержку в организации и проведении международных молодежных обменов, способствующих развитию дружественных и деловых отношений между странами и др.

Государства создают условия для активного участия молодежи в формировании и реализации государственной молодежной политики. В законодательствах закрепляются механизмы обеспечения представительства молодежи в государственных органах, взаимодействия молодежи и молодежных общественных объединений с государственными органами. Могут предусматриваться, в частности, такие формы взаимодействия, как участие в общественных обсуждениях, слушаниях проектов целевых государственных программ, программ местного уровня и других вопросов реализации прав и интересов молодежи; представление рекомендаций по разработке проектов нормативных правовых актов, затрагивающих права и интересы молодежи (Кыргызская Республика). Государства могут создавать совещательные органы из числа молодежи (Республика Беларусь).

9.6. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств стран Содружества)

Проведенный анализ показывает наличие достаточно проработанной и массивной законодательной базы государств в сфере осуществления государственной молодежной политики. Однако отсутствие в законодательстве Республики Армения и законодательстве Российской Федерации концептуальных законодательных актов, которые бы в концентрированном виде содержали ключевые определения понятий «молодежь», «молодая семья» и т.п., основополагающие принципы осуществления государственной молодежной политики, основные направления такой политики, формы государственной поддержки, дает основание для вывода о существующей про-

бельности законодательного регулирования молодежной политики в названных государствах.

Анализ показывает, что государства единообразно подходят к определению основных понятий в молодежной сфере, установлению основополагающих принципов, выявлению целей и задач государственной молодежной политики. Присущие национальным законам особенности в регулировании тех или иных аспектов государственной молодежной политики отражают специфику исторического, правового и экономического характера.

Дальнейшее изменение законодательной базы государств – участников СНГ в исследуемой сфере, как представляется, может быть обусловлено причинами экономического характера (достаточность бюджетных средств для финансирования мероприятий государственной молодежной политики; активизация вовлечения негосударственных организаций в финансирование молодежных программ и проектов и др.), социальными вызовами (наркотизация молодежи, активизация объединений и групп молодежи экстремистской направленности, падение или рост рождаемости и др.), интеграционными процессами (активное влияние на внутригосударственную молодежную политику международных организаций и др.).

Представляется, что совершенствование законодательства в сфере регулирования государственной молодежной политики должно идти по пути дальнейшей гармонизации, например, на основе Модельного закона СНГ по вопросам воспитания детей и молодежи и разработанных проектов такого рода рекомендательных актов, направленных на регулирование вопросов молодежной политики. Более активно должна развиваться сфера международного сотрудничества в образовании, спорте и культуре – областях приоритетного интереса молодежи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ показал, что для дальнейшего развития сотрудничества государств – участников СНГ в гуманитарной сфере имеется благоприятная почва. Во-первых, сложился значительный массив актов надгосударственного, международного характера, которые способствуют установлению общих направлений совершенствования правовой базы. Во-вторых, сами национальные правовые системы обладают многими общими свойствами: единообразные подходы к определению понятий и закреплению основополагающих принципов, целям и задач правового регулирования в той или иной сфере. В-третьих, выявленные в рамках настоящего исследования особенности в регулировании тех или иных аспектов образования и науки, культуры и просвещения, молодежной политики являются объективным следствием имеющейся специфики культурного, социально-политического и экономического характера, которая свойственна каждой из стран Содружества, но она не носит черты антагонистических противоречий, которые делали бы сближение правовых систем невозможным.

В целях гармонизации дальнейшего сотрудничества в гуманитарной сфере считаем необходимым в деятельности наднациональных организаций в большей мере ориентироваться на выявление и прогнозную оценку общих глобальных задач, которые в силу своего характера требуют для решения сосредоточения интеллектуальных, экономических, организационных и иных ресурсов, политической координации. В качестве таковых могут рассматриваться демографические проблемы, социальные деформации, интеграционные процессы, которые имеют тесную связь с социокультурными процессами и, соответственно, находятся в зоне гуманитарного сотрудничества.

**СПИСОК
ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Nathalia Poutilo et Timour Melnik. Étude comparative de la protection sociale des sportifs en Biélorussie, Kazakhstan, Moldavie, Fédération de Russie et Ukraine: Des progrès en ordre de marche // Bulletin de droit comparé du travail et de la sécurité sociale. 2010.
2. Аванесова Г.А., Астафьева О.Н., Егоров В.К. Культура и право: особенности взаимодействия. В кн.: Право и культура / под общ. ред. д.ф.н., профессора В.К. Егорова, д.ю.н., профессора Ю.А. Тихомирова, д.ф.н., профессора О.Н. Астафьевой. М., 2009.
3. Аналитический доклад «Национальная система и образовательные стандарты высшего образования Республики Беларусь».
4. Аналитический доклад «Национальная система и образовательные стандарты высшего образования в Республике Казахстан».
5. Аналитический доклад «Система высшего образования и образовательные стандарты в Украине».
6. Аналитический доклад «Система высшего образования и образовательные стандарты в Кыргызской Республике».
7. Аналитический доклад «Система высшего образования Республики Армения».
8. Безбородов Ю.С. Влияние международных модельных норм на внутригосударственные законодательные процедуры // Российский юридический журнал. 2011. № 3.
9. Васильева Л.Н. К вопросу о мерах по противодействию культурной экспансии иностранных государств на территорию Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3.
10. Вишняков В.Г. Содружество Независимых Государств: не размывание, а качественное укрепление // Журнал российского права. 2004. № 12.
11. Домрин А.Н. Охрана памятников истории и культуры в Великобритании / Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах. М., 2005.
12. Жуков Ю.Н. Роль права в охране культурно-исторического наследия в первые годы Советской власти // Сов. государство и право. 1983. № 11.
13. Интеллектуальные ресурсы нации: возможности и пределы правового регулирования. Научный доклад. М.: ИЗИСП, 2009.
14. Костина А.В. Массовая культура как феномен постиндустриального общества. М., 2008.

15. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000.

16. Международное право и национальное законодательство. М.: Эксмо, 2009.

17. Тиунов О. И. Влияние международно-правовых норм на законодательство стран СНГ // Закон, стабильность и динамика. М., 2007.

18. Тиунов О.И., Каширкина А.А., Морозов А.Н. Международные межведомственные договоры Российской Федерации. М.: Юрид. фирма «Контракт», 2008.

19. Чемакин И.М. Организационно-правовые формы управления физической культурой и спортом в СССР: Дис. ... к.ю.н. Свердловск, 1972.

20. Шестакова Е. Модельное законодательство СНГ // ЭЖ-Юрист. 2005. № 42.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
-----------------------	---

Глава 1. КУЛЬТУРА И СОХРАНЕНИЕ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

1.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ по развитию культуры и сохранению культурного наследия	17
1.2. Общий обзор национальных законодательств стран Содружества в сфере культуры и сохранения культурного наследия	21
1.3. Управление и финансирование культуры	27
1.4. Правовой статус памятников истории и культуры, историко-культурных заповедников	33
1.5. Законодательное регулирование сохранения движимых культурных ценностей	43
1.6. Особенности законодательного регулирования нематериального культурного наследия	50
1.7. Участие граждан и их объединений в сохранении культурного наследия	57
1.8. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательства государств – участников СНГ)	63

Глава 2. ИСКУССТВО

2.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ в сфере искусства	67
2.2. Образование в сфере искусства: художественное и музыкальное	89
2.3. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств государств – участников СНГ)	91

Глава 3. НАУКА

3.1. Международно-правовое регулирование научной деятельности в рамках СНГ	97
3.2. Общая характеристика законодательства о науке стран Содружества	108
3.3. Управление и финансирование науки	117
3.4. Правовой статус субъектов научной деятельности	134
3.5. Законодательное обеспечение научных обменов	151

3.6. Научно-техническая экспертиза	157
3.7. Особенности правового обеспечения инновационного развития в странах Содружества	159
3.8. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств стран Содружества)	161

Глава 4. ОБРАЗОВАНИЕ

4.1. Международно-правовое регулирование образования в рамках СНГ	167
4.2. Особенности видов и уровней образования по законодательству стран Содружества	181
4.3. Управление в системе образования	196
4.4. Дополнительное образование	203
4.5. Правовой статус субъектов образовательной деятельности	208
4.6. Законодательное обеспечение мобильности студентов и преподавателей	215
4.7. Итоговая аттестация школьников. ЕГЭ и иностранные студенты	218
4.8. Признание дипломов	224
4.9. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования	231

Глава 5. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИИ И МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ

5.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ в сфере информации и массовых коммуникаций, просветительской деятельности	237
5.2. Общая характеристика национальных законодательств в сфере информации и массовых коммуникаций, просветительской деятельности	243
5.3. Правовой статус средств массовой коммуникации в законодательстве стран Содружества	247
5.4. Правовой статус журналиста (корреспондента)	261

5.5. Информационная безопасность	267
5.6. Ответственность за нарушение законодательства	271
5.7. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств стран Содружества)	276

Глава 6. ЛИТЕРАТУРА, КНИГОИЗДАНИЕ И КНИГОРАСПРОСТРАНЕНИЕ, БИБЛИОТЕКИ И МЕЖБИБЛИОТЕЧНЫЙ ОБМЕН

6.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ в сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, межбиблиотечного обмена	281
6.2. Общая характеристика национальных законодательств стран Содружества в сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, библиотек и межбиблиотечного обмена	285
6.3. Управление и финансирование (государственная поддержка) в сфере литературы, книгоиздания и книгораспространения, межбиблиотечного обмена	291
6.4. Правовые основы деятельности союза литераторов и книгоиздателей в законодательстве стран Содружества	295
6.5. Правовой статус библиотек, государственное управление библиотечным делом в странах Содружества	297
6.6. Электронные библиотеки	301
6.7. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для стран Содружества)	303

Глава 7. ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ

7.1. Международное сотрудничество государств – участников СНГ в сфере физической культуры и спорта в соответствии с актами стран Содружества	309
7.2. Система национального законодательства о физической культуре и спорте	313
7.3. Система государственного управления в сфере физической культуры и спорта	317
7.4. Правовой статус неправительственных некоммерческих организаций в сфере физической культуры и спорта	324
7.5. Правовой статус спортсменов и тренеров	333

7.6. Законодательное закрепление системы государственных гарантий в сфере физической культуры и спорта.	348
7.7. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательства стран Содружества)	353

Глава 8. ТУРИЗМ

8.1. Международное сотрудничество стран Содружества в области туризма	357
8.2. Национальное законодательство стран Содружества о туризме	360
8.3. Виды и направления туризма в соответствии с законодательством стран Содружества	364
8.4. Принципы и приоритеты государственной политики в области туризма	368
8.5. Субъекты туристской деятельности в странах Содружества	373
8.6. Правила въезда и выезда иностранцев в качестве туристов по законодательству стран Содружества	380
8.7. Гостиничный бизнес	388
8.8. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств стран Содружества).....	392

Глава 9. МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА

9.1. Международное сотрудничество стран Содружества в сфере молодежной политики.	397
9.2. Законодательное регулирование молодежной политики в странах Содружества: общая характеристика	403
9.3. Субъекты молодежной политики	414
9.4. Правовой статус молодежных объединений в законодательствах стран Содружества	436
9.5. Формы и виды государственной поддержки молодежи	443
9.6. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования (рекомендации для законодательств стран Содружества).....	447

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	451
-------------------------	-----

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	455
---	-----

Научное издание

Н.С. Волкова, О.Ю. Еремина, Т.Е. Мельник и др.

**ГУМАНИТАРНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ:
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ**

Под научной редакцией В.И. Лафитского

Подписано в печать 21.06.12 Формат 60×90/16.
Печать офсетная. Бумага офсетная
Печ. л. 29,0.