

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТА ЕВРОПЫ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Я. Бороздина,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры международного и конституционного
права Петрозаводского государственного университе-
та

Культура народов Европы всегда поражала воображение тех, кто хотя бы раз с ней соприкасался. Европейцы обладают богатейшим культурным и историческим наследием, оказавшим и оказывающим колоссальное влияние на культуры народов других континентов. Современный расцвет культуры в Западной Европе сопряжен с выдвиганием на первый план общеевропейских, единых для всех европейских культур черт и традиций при сохранении устоявшегося их многообразия и специфики развития.

Совету Европы принадлежит ведущая роль среди других европейских организаций в развитии общеевропейского межгосударственного сотрудничества в областях культуры, науки, образования, сохранения общеевропейского наследия и защиты окружающей среды¹.

Приоритетными направлениями в деятельности Совета Европы являются соблюдение прав человека, образование, культура и спорт, социальные вопросы, безработица среди молодежи, здравоохранение, окружающая среда и архитектурное наследие, местное и региональное управление, право. Если определить кратко, основная задача Совета Европы — «способствовать сохранению европейской культурной самобытности на всем континенте»².

К настоящему времени сформировались три основных измерения деятельности Совета Европы: межправительственное, межпарламентское и межрегиональное, которым соответствуют главные, центральные органы Совета Европы: Комитет министров, Парламентская ассамблея Совета Европы и Конгресс местных и региональных властей Европы³.

¹ Европейское международное право. М., 2005. С. 296.

² *Фельтхэм Р.Дж.* Настольная книга дипломата. Минск, 2001. С. 172.

³ Европейское международное право. М., 2005. С. 105.

Комитет министров — это исполнительный орган Совета Европы.⁴ В соответствии с Уставом Совета Европы он осуществляет директивное руководство и координацию всей деятельности Совета Европы. Комитет министров ежегодно утверждает специальную многостороннюю программу, которая составляет основу межправительственного сотрудничества в рамках Совета Европы, а также бюджет Совета Европы. Он принимает решения на основе соответствующих рекомендаций Парламентской ассамблеи, региональных властей, предложений комитетов Совета Европы и комитетов экспертов. В свою очередь, решения Комитета министров передаются правительствам государств-членов в форме рекомендаций или в качестве проектов для европейских конвенций и соглашений. Например, в 1969 г. была принята Рекомендация, которая призвала правительства государств-членов «приспособить свои законодательные системы» и регламентировать сохранение недвижимого культурного наследия в современном обществе. Однако, как отмечается в литературе, существующие законы на практике выполняются неудовлетворительно. Наличие частной собственности, желание извлечь больше прибыли любой ценой, законы конкуренции ведут к разрушению памятников культуры, к нарушению целостности окружающих их территорий.⁵

7 мая 1999 г. была принята Декларация Комитета Министров Совета Европы «О европейской политике в области новых информационных технологий», в которой Правительства государств-членов призываются поощрять использование новых информационных технологий как формы художественного и литературного выражения и как средства формирования творческого партнерства, в частности между искусством, наукой и промышленностью; стимулировать раскрытие внутреннего творческого потенциала каждой личности с помощью развития грамотности в области информационных технологий и разработки учебных программ с использованием новых информационных технологий; в рамках процессов конвергенции и продолжающейся глобализации информационных

⁴ По мнению некоторых авторов в структуре Совета Европы отсутствует исполнительный орган. Комитет Министров обладает представительным характером. Подробнее см.: Левицкий Т. И. Юридическая природа и правовое положение Совета Европы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.

⁵ Федоров М.В. Международно-правовая охрана культурного наследия и ООН // ООН и международный правопорядок в глобализирующемся мире: Материалы международной научно-практической конференции. М., 2001. С. 196.

сетей работать с предприятиями сферы культуры в целях обеспечения активизации их участия в творческом процессе.⁶

13 июля 2000 г. была принята Комитетом министров Совета Европы Рекомендация странам — участницам по европейской политике в отношении доступа к архивам, в которой указано, что архивы составляют существенный и незаменимый элемент культурного наследия⁷. Они сохраняют память народов, и выживание человеческой памяти во многом зависит от них.

Эта мысль особенно важна для Европы по ряду причин:

всезрастающий интерес общественности к истории и к поиску исторических документов, как об этом свидетельствует растущая посещаемость архивов и стремительный рост исследований по периодам новейшей истории;

организационные и экономические реформы, происходящие в новых демократических странах, которые напоминают о важности архивов в процессе демократизации государства;

исключительный масштаб изменений, которые происходят повсюду при создании документов в результате усложнения областей подвергающихся проникновению общественных властей, с одной стороны, и развития технологии, с другой стороны.

Поскольку является общепризнанным тот факт, что ни одна страна не принадлежит полностью к миру демократии до тех пор, пока ее жители не имеют возможности объективного ознакомления с эпизодами ее истории, важно применять этот принцип посредством европейского сотрудничества на международном уровне с целью расширения осведомленности об общем наследии, которое представляют архивы стран Европы.

Кроме того, в рассматриваемой Рекомендации отмечено, что существуют проблемы, связанные с открытостью архивов, поэтому необходимо принятие европейской политики доступа к архивам, основанной на общих принципах, согласующихся с демократическими ценностями. Доступ к государственным архивам является частью прав граждан. В политической системе, соблюдающей демократические ценности, это право должно быть предоставлено

⁶ Декларация Комитета Министров Совета Европы от 7 мая 1999 г. «О европейской политике в области новых информационных технологий» // Совет Европы и Россия: Сборник документов. М., 2004. С. 860-862.

⁷ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы странам-участницам по европейской политике в отношении доступа к архивам // Действующее законодательство об архивном деле. СПб, 2002. С.14.

всем пользователям, независимо от их национальности, статуса или рода занятий.

Исследования, предпринятые в 1995-1996 гг. группами экспертов архивного дела, историков и юристов, выявили со всей очевидностью сложность этих проблем. На национальном уровне она вытекает из множества запутанных правил, регулирующих доступ, которые содержатся в различных предписывающих документах, а также из противоречивых требований к прозрачности и секретности. На международном уровне эта сложность есть результат существования множества конституциональных и правовых норм. Другой вывод проведенного исследования состоял в том, что проблема доступа к архивам повсеместно является неотъемлемой частью общего культурного контекста и что общественное мнение воспринимает ее по-своему в каждой стране.

Если сложный характер этой проблемы делает любую попытку унифицировать законодательство и правила иллюзорной, это со всей очевидностью показывает насущную необходимость совместных усилий для формулирования ряда принципов, с тем чтобы разработать политику стран-участниц в отношении доступа к архивам. Такие принципы должны быть созвучны демократическим ценностям и сочетаться с конституционными установками каждого государства⁸.

Комитет министров также принимает на основе единогласия декларации, резолюции или рекомендации правительствам стран-членов по актуальным политическим вопросам. Рекомендации подлежат ратификации и вступают в силу только в отношении ратифицировавших их стран.

15 декабря 1992 г. на основании Резолюции 92(70), принятой Комитетом министров Совета Европы была создана Европейская аудиовизуальная обсерватория. Новая редакция Устава этой организации была принята Резолюцией (2000)7 от 21 сентября 2000 г. Одной из целей организации является улучшение передачи информации в аудиовизуальной индустрии⁹.

Комитет министров действует на постоянной основе. Он состоит из министров иностранных дел всех государств — членов Совета Европы или их заместителей. Причем каждый министр в течение шести месяцев исполняет функции председателя Комите-

⁸ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы странам-участницам по европейской политике в отношении доступа к архивам // Действующее законодательство об архивном деле. СПб., 2002. С.16.

⁹ Энциклопедия международных организаций. В 3-х т. СПб., 2003. Т. 1. С. 84-85.

та. Сессии Комитета министров проводятся не реже двух раз в год, однако постоянные представители стран-участниц совещаются не реже двух раз в месяц¹⁰.

В целях углубления межправительственного диалога и сотрудничества в различных областях Совет Европы организует специализированные конференции с участием «отраслевых» министров стран-членов¹¹.

Так на конференции европейских министров культуры в 1992 г. была отмечена важность электронной и печатной продукции средств массовой информации с точки зрения развития культуры и демократических процессов. В результате было запланировано осуществление крупного проекта по сохранению и распространению европейских ценностей и культуры в виде письменной продукции, как в электронном, так и в печатном варианте.

Парламентская ассамблея Совета Европы является консультативным органом и не обладает законодательными полномочиями. В ее компетенцию входят рассмотрение вопросов, представляющих общий интерес, и подготовка соответствующих заключений Комитету министров в форме рекомендаций.¹² Так, единственным документом, принятым на региональном уровне по проблеме подводных поисков культурных ценностей, является Рекомендация 848, принятая Парламентской Ассамблеей Совета Европы 4 октября 1978 г. под названием «О подводном культурном достоянии». В этом документе, основываясь на значимости подводной археологии и связанных с ней проблемах, Ассамблея рекомендует Комитету министров разработать Европейскую конвенцию о подводном культурном наследии, которая должна быть открыта для подписания всеми государствами — не членами, которые омываются морями европейской зоны¹³.

Другая рекомендация, содержащаяся в этом документе — сделать заявление об объявлении зон национальной культурной охраны в пределах 200-мильного лимита. Эти 200-мильные зоны должны служить основой для применения предлагаемой конвенции¹⁴.

¹⁰ Европейское международное право. М., 2005. С. 105.

¹¹ Ушаков Ю. 39-й член Совета Европы // Международная жизнь. 1996. №3. С. 30.

¹² Европейское международное право. М., 2005. С. 105.

¹³ Федоров М.В. Международно-правовая охрана культурного наследия и ООН // ООН и международный правопорядок в глобализирующемся мире: Материалы международной научно-практической конференции. М., 2001. С. 199.

¹⁴ Галенская Л.Н. Музы и право. Правовые вопросы международного сотрудничества в области культуры. Л., 1987. С. 146.

В Рекомендации государствам-членам предлагалось также пересмотреть свое национальное законодательство в соответствии с минимумом правовых требований, указанных в приложении к Рекомендации. Назовем некоторые из них:

не должно быть пробелов в национальном законодательстве, вследствие чего в законах должно быть указано, что подводные объекты и места регулируются законодательством о наземных культурных ценностях;

под охрану должны быть поставлены все объекты, которые находятся под водой не менее чем 100 лет (с возможными исключениями для более ценных или менее ценных объектов);

за обнаружение подводных объектов и мест их нахождения должно предусматриваться вознаграждение, вне зависимости от коммерческой стоимости находки¹⁵.

В настоящее время стало совершенно очевидно, что памятники культуры подвержены разрушению и под воздействием иных сторон технического прогресса, таких как выпадение кислотных дождей, наличие в осадках различных соединений серы и пр., пагубно действующих на камень, разъедающих его.

Все это свидетельствует в пользу вывода, что охрана памятников культуры должна осуществляться комплексно. Недостаточно просто охранять памятники культуры от производства строительных и прочих работ, необходимо связывать эту охрану с охраной окружающей среды, в том числе атмосферного воздуха¹⁶.

Руководство работой Парламентской ассамблеи осуществляет Совет ассамблеи. Существенную роль в работе Парламентской ассамблеи играют отраслевые комиссии. В их число входит комиссия по вопросам культуры и образования¹⁷.

Конгресс местных и региональных властей Европы был создан в соответствии с решением Венской встречи Совета Европы на высшем уровне в сентябре 1993 г. Это консультативный орган, представляющий в Совете Европы местные и региональные власти. Конгресс состоит из двух палат: Палаты местных властей и Палаты регионов. Обе палаты заседают в течение недели один раз в год. В задачи Конгресса входит обеспечение участия местных и

¹⁵ *Богуславский М.М.* Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. М., 2005. С. 46.

¹⁶ *Федоров М.В.* Международно-правовая охрана культурного наследия и ООН // ООН и международный правопорядок в глобализирующемся мире: Материалы международной научно-практической конференции. М., 2001. С. 196.

¹⁷ *Европейское международное право.* М., 2005. С. 106.

региональных властей в работе Совета Европы, укрепление трансграничного и межрегионального сотрудничества, а также развитие региональной автономии, культуры, образования и др.¹⁸ В этих целях 8 октября 1999 г. в Страсбурге на конференции, организованной Конгрессом местных и региональных властей, была создана Европейская Ассоциация исторических городов и регионов. Ее основной задачей является сохранение культурного наследия крупных исторических территориальных комплексов, таких как населенные пункты, города и целые регионы.

В рамках Совета Европы функционирует также Секретариат Совета. В функции Секретариата Совета Европы входит координация деятельности разветвленной структуры исполнительных органов Совета Европы. Секретариат возглавляется Генеральным секретариатом, который избирается Парламентской ассамблеей сроком на пять лет. В состав Секретариата входит Генеральный директорат по образованию, культуре, наследию, молодежи и спорту. На сегодняшний день основными направлениями деятельности Генерального директората являются:

осуществление политики в области образования и культуры, направленной на развитие межкультурного диалога и предотвращения конфликтов в Европе, так и во всем мире;

выработка общих принципов защиты европейского культурного и природного наследия;

оказание технической помощи странам-членам Совета Европы в выработке общегосударственной политики и проведении законодательных реформ в области культуры;

поддержка действий политиков, профессиональных деятелей и специалистов в различных областях деятельности по разработке различных программ в области межкультурного сотрудничества и образования и др.¹⁹

Совет Европы, будучи международной межправительственной организацией²⁰, является субъектом международного права, он

¹⁸ Европейское международное право. М., 2005. С. 107.

¹⁹ Культура, наследие, образование, молодежь и спорт. Электронный ресурс. Совет Европы. Режим доступа: <http://www.coe.int>

²⁰ Кривчикова Э.С. понимает под «международной межправительственной организацией» такое «объединение государств, которое основано международным договором для достижения общих постоянных целей на основе сотрудничества и совместных действий при уважении суверенитета государств-членов, имеющее постоянные органы, устав, структуру и другие организационные институты и цели, соответствующие по своему созданию и деятельности общепризнанным-

участвует в межгосударственных отношениях и в пределах своих уставных полномочий обладает договорной и правотворческой компетенцией. Совет Европы выступает в международных отношениях и принимает решения, заключает договоры с государствами и межгосударственными межправительственными организациями.

В области культуры Совет Европы выступает за реализацию концепции культурной демократии, позволяющей обеспечить доступность общего культурного наследия Европы всем ее гражданам. Совет по культурному сотрудничеству — это орган, в который входят представители всех стран, подписавших Европейскую культурную конвенцию. Этот Совет конкретизирует задачи и методы реализации культурной политики, чьи основные направления определяют Европейский парламент и ежегодная Европейская конференция министров культуры и образования.

Одним из наиболее эффективных методов работы Совета Европы в области культуры, науки и образования является создание специальных проектов и программ. В сфере культуры были реализованы, к примеру, такие проекты, как «Индустрия культуры и творчество» и «Культура и регионы».

При этом практическое продолжение проекта «Культура и регионы», завершено в 1991 г., предусматривает создание Евро-

принципам и нормам, закрепленным в Уставе ООН». Лукашук И.И. отмечает, что «международная (межправительственная) организация — организация, учрежденная договором государств-членов, придавших ей статус международной организации». Ушаков Н.А. подчеркивал, что «международная (межправительственная) организация — это учрежденное и действующее в соответствии с международным правом объединение государств, обеспечивающее их организационно-правовое единство; образованное в силу межгосударственного соглашения — учредительного акта для достижения провозглашенных целей; осуществляющее в соответствии с правилами организации функции и полномочия в международных отношениях через свои органы и выступающее во взаимоотношениях с государствами-членами, государствами — не членами и другими субъектами международного общения от своего имени». Капустин А.Я. Определяет международную межправительственную организацию как «добровольное объединение независимых государств, созданное на основе международного соглашения, которое устанавливает цели и принципы объединения, наделяет его независимыми, постоянными органами (организационной структурой), предназначенными отстаивать коллективные интересы и способными выражать волю объединения, юридическую отличную от воли его членов, или, иными словами, имеющими и осуществляющими самостоятельные права и обязанности, отличные от прав и обязанностей государств». Цит. по: *Зимненко Б.Л.* Международное право и правовая система Российской Федерации. М., 2006. С. 272.

пейской сети подготовительных центров, предназначенных для руководящих работников в области культуры, учреждение «обсерватории» для проведения культурной политики и инициатив на местном и региональном уровнях, а также расширение межрегиональных культурных обменов. Новый проект под названием «Городские районы, культура и исключение» был начат для определения того, какая социально-культурная акция должна быть принята в целях снижения неравенства и маргинализации и содействия установлению мультикультурного общества.²¹

В программе «Европа: общее наследие» особое место отводится повышению роли национальных культур в обогащении общеевропейского наследия.

В рамках образовательного проекта «Воспитание гражданина демократического общества» акцент делается на воспитание граждан в духе демократии, уважения демократических ценностей и прав человека²².

Один раз в два года организуются крупные выставки европейского культурного наследия. Среди других направлений деятельности Совета можно выделить конкурс на Европейскую театральную премию, представительные выставки великих европейских художников, Европейские год музыки (1985 г.) и год кинематографии (1987 г.)²³.

Художественные выставки, организуемые Советом Европы, имеют целью способствовать осознанию общественностью общности европейского культурного наследия путем ознакомления с основными периодами и художественными направлениями, показывая влияние различных выдающихся художников и школ. Так, двадцать вторая художественная выставка, организованная Советом Европы, «От викингов до крестоносцев. Скандинавы и Европа, 800-1200» проходила в Париже, Берлине и Копенгагене в 1992-1993 гг.

В целях содействия развитию традиционных реставраторских ремесел Совет Европы выступил инициатором создания Европейского центра по подготовке специалистов ремесленного искусства, находящегося в Венеции, который организует специализирован-

²¹ Деятельность и результаты. Каталог информационных данных. Отдел информации. Служба «Паблик рилейшнз», 1994. С. 30.

²² Европейское международное право. М., 2005. С. 298.

²³ *Стойкович М.Д.-Ш.Б.* Культура: менеджмент, анимация, маркетинг. Новосибирск, 2000. С. 50.

ные курсы на нескольких языках для ремесленников-реставраторов. Создана также Европейская сеть традиционных искусств и ремесел для координации деятельности подготовительных центров, функционирующих в Европе²⁴.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о необходимости укрепления участие России в системе европейского культурного взаимодействия. Важно обеспечить дальнейшее наращивание культурного сотрудничества с западноевропейскими странами, а также способствовать воссозданию российского культурного присутствия в центрально- и восточноевропейском регионе.

Одним из приоритетов должно оставаться взаимодействие России с другими государствами в вопросах культуры в рамках Совета Европы. При этом, необходимо увеличивать число, расширять содержание и повышать эффективность осуществляемых Советом Европы программ и проектов в сфере культуры.

²⁴ Деятельность и результаты. Каталог информационных данных. Отдел информации. Служба «Паблик рилейшнз», 1994. С. 31-32.