

7. Там само.
8. Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. – К.: МЗС України, 2004.
9. Антонович М. М. Міжнародне публічне право / М. М. Антонович. – К.: Видавничий дім «КМ академія», 2003. - 307 с.
10. Іванов Ю. А. Вказ. праця.
11. Статут Міжнародного Суду ООН // Статут ООН. – К.: МЗС України, 1995.
12. Іванов Ю. А. Вказ. праця.
13. Там само.
14. Черкес М. Ю. Міжнародне право / М. Ю. Черкес. - К.: Т-во "Знання", КОО, 2003. - 292 с.
15. Там само.
16. Див.: Баймуратов М. О. Міжнародне право / М. О. Баймуратов. - Х.: «Одіссей», 2001. - 672 с.
17. Там само.
18. Див.: Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К.: «Українська енциклопедія», 1998 – 2004. – Т. 5: П-С. – 2003.– С. 615.
19. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К., 2004. – 464 с.
20. Игнатьев А.А. Уголовно-исполнительное право / А. А. Игнатьев. - М.: Новый юрист. – 1997. – 378 с.

*Рецензент: к.ю.н. Бабін Б.В.*

## УДК 341

**Мельничук О.І.**

к.ю.н., старший науковий співробітник  
 відділу міжнародного права та  
 порівняльного правознавства  
 Інституту держави і права  
 ім. В.М. Корецького НАН України

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

*Анотація. Стаття присвячена огляду та короткому аналізу правових актів Європейського Союзу, що стосуються різних сфер охорони культурної спадщини: питання загальної культурної політики, охорона нерухокої культурної спадщини, збереження архівної спадщини, експорт культурних цінностей, переміщення культурних цінностей в рамках ЄС, повернення культурних цінностей незаконно переміщених з території ЄС. Аналізується еволюція правовідносин та права ЄС та в цій сфері.*

*Аннотация. Статья посвящена обзору и краткому анализу правовых актов Европейского Союза, касающихся разных сфер охраны культурного наследия: вопросы общей культурной политики, охрана недвижимого культурного наследия, сохранение архивного наследия, экспорт культурных ценностей, перемещение культурных ценностей в рамках ЕС, возвращение культурных ценностей, незаконно перемещенных*

*с территории ЕС. Анализируется эволюция правоотношений и развитие права ЕС в этой сфере.*

*Annotation. The article is devoted to review and brief analysis of EU legal instruments concerning different spheres of cultural heritage protection: common cultural politics, protection of tangible cultural heritage and archive heritage, export of cultural property, moving of cultural property inside EU, restitution of cultural objects. The evolution of legal relations and development of EU legislation is examined.*

Актуальність цієї тематики полягає в тому, що посилення економічної інтеграції на глобальному та регіональному рівні сприяє міжкультурному діалогу та культурному співробітництву між державами. Сьогодні міжнародні аналітики відмічають загальносвітову та загальноєвропейську тенденцію «культуризації» економіки. Остання яскраво проявляється в економічних процесах та макропоказниках держав-членів ЄС[1]. Безсумнівно, явище «культуризації» знаходить пряме відображення і в правових джерелах, зокрема, в установчих договорах Європейського Союзу та актах вторинного права ЄС.

Правовим проблемам охорони культурної спадщини присвячені праці В.І. Акуленка, М.М. Богуславського, В.В. Максимова, Дж. Нафзігера, Л.Протт та ін., проте у вітчизняній науці міжнародного права вищезазначена тематика є малодослідженою, тому метою даної статті є розкриття правових засад, що регулюють правовідносини в сфері культурного співробітництва в рамках ЄС.

Інтеграція в рамках Європейських Співтовариств з моменту їх виникнення базувалась суто на економічних засадах, ставлячи перед собою мету зняття бар'єрів для створення спільного ринку на принципах вільного переміщення товарів, послуг, капіталів та робочої сили. Успішне функціонування Європейських Співтовариств в сфері економічного співробітництва (першої опори ЄС) сприяло більш тісному об'єднанню держав в інших напрямках – співробітництво в сфері зовнішньої політики, оборони та безпеки (друга опора ЄС), юстиції і внутрішніх справ (третья опора ЄС).

Як результат реалізації наднаціональної компетенції інститутів Європейських Співтовариств в ході розвитку європейської інтеграції в рамках Європейських Співтовариств і Європейського Союзу склався унікальний феномен – право Європейського Союзу. За визначенням Суду Європейських Співтовариств право ЄС є новою системою правових норм, що створює новий правопорядок, незалежний та відмінний від міжнародного права[2]. В той же час очевидним є те, що складна та своєрідна природа ЄС визначає специфіку принципів та процедур ухвалення в його рамках рішень[3].

Незважаючи на суто економічні цілі створення Європейського Економічного Співтовариства, в Римському договорі 1957 р. (навіть в рамках першої опори ЄС) вже були закладені правові засади для розвитку культурного співробітництва держав. Так, стаття 3 (пункт р) Римського договору 1957 р. одним з напрямів діяльності Співтовариства визначила

«заохочення розвитку культур держав-членів». Певний час ця норма залишалася декларативною, проте, вона мала значення для визначення подальшого розвитку політики ЄС.

Установчі договори Європейських Співтовариств вимагали тісної інтеграції держав-членів на засадах передання окремих функцій інституціям ЄС. Як зазначив Суд Європейських Співтовариств у своєму рішенні «держави-члени обмежили свій суверенітет у певній сфері на користь правопорядку ЄС та його законів»[4]. В той час держави не були готові обмежувати свій суверенітет в справі охорони культурної спадщини та у формуванні культурної політики взагалі, тому ця сфера значний час залишалася виключною внутрішньою компетенцією кожної держави-члена ЄС.

Вперше інтерес до охорони культурних цінностей був виявлений Комісією ЄЕС у Рекомендації від 20 грудня 1974 року щодо захисту архітектурної та природної спадщини (75/65/EEC)[5], в якій відзначено, що архітектурна та природна спадщина, яка відображає європейську культурну ідентичність, знаходиться під серйозною небезпекою спотворення та зникнення. З цією метою Рекомендація визначила вкрай необхідними вжиття термінових заходів щодо архітектурних та природних об'єктів як міської, так і сільської місцевості. В Рекомендації 1974 р. підкреслено важливість прийняття в рамках ЮНЕСКО Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини 1972 р. та зазначено про необхідність запровадження Програми «Рік Європейської архітектурної спадщини».

Пізніше, в рамках Ради Міністрів культури ЄЕС 13 листопада 1986 р. була прийнята Резолюція щодо захисту архітектурної спадщини Європи (86/C 320/01), в якій, з метою вжиття заходів щодо захисту, поширення та захисту культурної спадщини, враховуючи резолюцію Європейського парламенту від 14 вересня 1982, було погоджено розвивати ефективну співпрацю з різних напрямів щодо охорони європейської архітектурної спадщини, заохочувати обмін міждержавним досвідом та передачу інформації, стандартизувати термінологію, заснувати мережу бази даних в цій сфері, підтримувати державні органи, що спеціалізуються на реставрації будівель, а також популяризувати архітектурну спадщину тощо.

В Резолюції Ради Міністрів культури ЄЕС від 13 листопада 1986 щодо збереження творів мистецтва та артефактів (86/C 320/03) відзначено важливість консервації творів мистецтва та артефактів культурного та історичного значення, включаючи архіви та книги. В документі зазначається, що європейські країни володіють значним масивом культурного матеріалу, який повинен бути захищеним та збереженим для нинішніх та майбутніх поколінь. Збереження рухомих творів мистецтва та артефактів включає захист навколишнього середовища, відновлення і реставрацію об'єктів культури, а також їх фізичне збереження. Це вимагає тісної співпраці міжнародних організацій та експертів цієї сфери. В

Резолюції відзначено, що консервація повинна бути предметом ретельного вивчення в рамках держав-членів та ЄС в цілому.

В Маастритському договорі 1992 р., який заснував Європейський Союз, культурним питанням присвячений Розділ 9. Правовою основою формування єдиної культурної політики ЄС став п.1 ст. 128 Маастритського договору, який визначив, що ЄС повинен сприяти розквіту культур держав-членів, поважаючи при цьому їх національне та регіональне різноманіття і одночасно спільну культурну спадщину. Як зазначає англійський правник А.Татам, включення культурного співробітництва до частини права ЄС має символічне значення, оскільки йдеться про зміцнення зв'язків між партнерами[6]. Пункт 4 статті 128 підкреслив, що ЄС в своїх діях повинна враховувати культурні аспекти. Так, з моменту укладення Маастритського договору в 1992 р. культурна політика офіційно стала одним з напрямків діяльності Європейського Союзу та почала розглядатися як фактор економічної і соціальної інтеграції Європи. Проте, роль Європейського Союзу обмежується лише заохоченням співробітництва між суб'єктами культури в різних державах ЄС або доповненням їх діяльності з метою поширення їх культур на засадах національної та регіональної різноманітності, враховуючи спільну культурну спадщину.

В 3 частині 12 розділу статті 151 Амстердамського договору, укладеного в 1997 р., міститься норма аналогічна статті 128 Маастритського договору 1992 р. Правові норми, що містяться у вищезазначених статтях прямо відносять культурну сферу до компетенції Співтовариства, хоча основний акцент робиться на заохочення безпосереднього співробітництва держав-членів. Таким чином, в діючому законодавстві ЄС нормативно ще раз був підтверджений «культурний підхід», за якого, навіть переслідуючи в своїй діяльності суто економічні цілі, необхідно враховувати культурні аспекти та вплив на культуру в цілому.

На реалізацію зазначених положень Маастритського договору 1992 р. та Амстердамського договору 1997 р. ЄС розпочав ряд програм культурного спрямування – «Леонардо», «Рафаель», «Медіа», «Культура-2000» тощо, які передбачають надання на конкурсних засадах фінансової підтримки (грантів) культурно-художнім або просвітницьким проектам. Зокрема, програма «Рафаель» (1997-2001 рр.) була розпочата відповідно до Рішення № 2228/97/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 13.10.1997 про заснування Програми дій Співтовариства в сфері культурної спадщини. Ця Програма сприяла збереженню та використанню рухомого та нерухомої європейської культурної спадщини, підвищенню її доступності для суспільства, стимулювала обмін досвідом та передачу технологій, сприяла розширенню доступу громадян Європи до культурної спадщини та розвитку бережливого ставлення до пам'яток культури. В рамках Програми проводилися роботи по відновленню та збереженню культурних пам'яток (музеї, колекції, бібліотеки, архіви, зібрання

фотокарток, кіно фонди, фонди звукозапису), археологічних наземних та підводних об'єктів, архітектурних пам'яток та культурних ландшафтів.

Так, в 1996 р. було обрано 5 пріоритетних сфер діяльності Програми – стиль «бароко» (1610-1760), археологія (до кінця 16 ст. для наземної археології і кінця 18 ст. для підводної спадщини), розширення доступу до європейських музеїв, заходи європейського масштабу для надання більшого значення культурній спадщини та мобільності спеціалістів. З 495 заяв були обрані 147 проектів, 25% з них стосуються держав Центральної Європи, так і третіх держав, що підписали угоди, які включають пункт культурного співробітництва. Протягом 4 років бюджет програми склав 30 млн. євро та було профінансовано 224 проекти в сфері культури.

Згодом було ухвалено серію документів, присвячених посиленню співпраці державних установ членів ЄС в галузі європейських архівів – Резолюція Ради та Ради міністрів культури ЄС від 14 листопада 1991 р., Рішення Ради ЄС від 17 червня 1994 р., Резолюція Ради ЄС від 6 травня 2003 р., Рекомендація Ради ЄС від 14 листопада 2005 (2005/835/ЄС). Зокрема, в Рішенні Ради ЄС від 17 червня 1994 щодо розширення співпраці в сфері архівів (94/С 235/03) було підкреслено значення архівів як суттєвої частини культурної спадщини Співтовариства та зазначено, що використання архівів може сприяти досягненню цілей, визначених в ст. 128 Маахстритського договору 1992 р., зокрема, щодо удосконалення знань культури та історії європейських народів, а також відзначено необхідність співробітництва між державами-членами та Співтовариством в сфері архівів.

Специфікою права ЄС в сфері охорони культурних цінностей є те, що відносини в цій сфері розглядаються крізь призму економічних цілей інтеграції європейських держав. Зокрема, до об'єктів, що володіють мистецькою чи історичною цінністю застосовується термін «культурні товари». В українському законодавстві для цієї категорії закріплено термін «культурні цінності», «пам'ятки» або «культурні об'єкти», в міжнародному праві поширеним терміном є «культурна власність», «культурна спадщина», «культурне надбання». Поряд з тим, однозначності у застосуванні цих термінів ні у законодавстві України, ні у міжнародному праві не існує, вони часто використовуються як синоніми[7].

Однією з цілей Європейського Економічного Співтовариства було створення митного союзу, забезпечення повної свободи переміщення товарів та відміна будь-якого роду обмежень з ввезення та вивезення[8]. Тому ст. 36 Угоди про ЄЕС встановила: положення ст. 30-34 (усунення обмежень на ввезення та вивезення) не поширюються на ввезення, вивезення або обмеження, що встановлені для захисту національного культурного надбання, що представляє художню, історичну або археологічну цінність. Ще в 1954 р. в рамках Ради Європи була укладена і підписана більшістю держав-членів ЄС Європейська культурна конвенція, згідно з ст. 4 якої кожен учасник закликається сприяти переміщенню культурних цінностей, вживати необхідні заходи для їх захисту,

забезпечувати «розумний доступ до них». Ці положення носять досить загальний характер.

Метою Маахстритського договору 1992 р. є створення спільного ринку для усіх видів економічної діяльності, зокрема, ст. 7а передбачає, що внутрішній ринок має включати увесь простір без внутрішніх кордонів, у якому забезпечується вільний рух товарів, людей, послуг і капіталів. Принцип вільного переміщення культурних цінностей займає одну з головних позицій серед принципів права ЄС. Одним з суттєвих пластів, що лежать в основі принципу вільного переміщення культурних цінностей, є законодавство Європейського союзу, по відношенню до експорту культурних цінностей[9]. В рамках своєї політики Європейський Союз регламентує питання торгівлі культурними товарами. Хоча Маахстритський договір 1992 р. не дає визначення поняття «товари», Європейський суд зазначив, що «під товарами... слід розуміти вироби, які можна оцінити за допомогою грошей і які, у такий спосіб, стають об'єктом торгових операцій»[10]. Ця категорія не обмежується споживчими товарами або звичайними товарами, предметами широкого вжитку і може поширюватись на твори мистецтва.

Поняття «культурні товари» містилося в Регламенті Ради ЄЕС № 3911/92 від 9 грудня 1992 про експорт культурних товарів. Відповідно до ст. 1 Регламенту «культурними товарами» вважаються всі культурні об'єкти, перераховані в Додатку до Регламенту № 3911/92. Додаток перераховує різні категорії культурних об'єктів – книжки, мапи, транспортні засоби, картини тощо, визначаючи їх приналежність до культурних товарів на основі тимчасового критерію. Так, до культурних товарів відносяться книжки видані понад 100 років назад, мапи, намальовані понад 200 років назад, транспортні засоби, випущені понад 75 років назад тощо. Регламент Ради ЄЕС № 3911/92 визначив, що експорт «культурних товарів» за межі ЄС здійснюється на основі експортних ліцензій, що видаються уповноваженими органами держав-членів. Метою Регламенту № 3911/92 було регулювання вивезення культурних цінностей в треті держави, тобто в держави, що не входять до складу Співтовариства. Було передбачено, що культурні цінності можуть вивозитися лише за наявності дозволу на вивезення (в додатку до Регламенту № 753/93 про виконання Регламенту № 3911/92 була додана форма документу на вивезення). Регламент Ради ЄС № 116/2009 від 18 грудня 2008 щодо експорту культурних товарів анулював попередній Регламент № 3911/92 та вніс зміни до правил експорту культурних товарів з метою створення гарантій єдиного контролю при здійсненні експорту за межі митної території ЄС.

Складним питанням виявилась необхідність поширення повною мірою ст. 23 Маахстритського договору 1992 р. (колишня ст. 30), що закладає принцип вільного переміщення товарів на торгівлю культурними товарами в межах ЄС. Проблему складає тлумачення ст. 30 Маахстритського договору (колишня ст. 36), що дозволяє вводити

обмеження на свободу переміщення товарів з метою захисту національних скарбів, що мають художню, історичну, археологічну цінність. Держави-члени довгий час намагались якомога ширше тлумачити це застереження, звести до поняття «захист культурних цінностей», проте Суд Європейських Співтовариств не підтвердив таке трактування. Зокрема, в 1984 р. у своєму Рішенні по об'єднаній справі «Сінетік» Суд ЄС відмітив наступне «Проблема є досить делікатною. З одного боку, очевидно, що захист культури є важливим завданням, що закладена в праві Співтовариства, і без сумніву охоплюються винятками у відповідності до ст. 36, що відносяться до захисту національних скарбів, що мають художню, історичну, археологічну цінність. З іншої сторони, винести цілий сектор комерційної активності за межі ст. 30 на основі того, що вона є виробництвом культурних товарів, недоцільно. Більш того, поняття «культура» досить складно визначити»[11]. Позиція суду є зрозумілою: за відсутності чіткого визначення поняття «культурні товари» та водночас широкого тлумачення положення ст. 30 Маахстритського договору 1992 р. призвело б до поширення застереження на всі культурні об'єкти, що не є виправданим. Суд залишив також без вирішення питання про співвідношення понять «культурні товари» та «національні скарби, що мають художню, історичну, археологічну цінність».

Проте, ця проблема була вирішена Директивою Ради ЄС № 93/7/ЕЭС від 15 березня 1993 р. про повернення культурних об'єктів протиправно вивезених з території держав-членів. В додатку перераховуються об'єкти культури, що відносяться до національних скарбів, що мають художню, історичну, археологічну цінність в контексті ст. 30 Маахстритського договору 1992 р. Цей перелік культурних об'єктів повністю співпадає з переліком «культурних товарів», приведеним в додатку до Регламенту № 3911/92. Відповідно на торгівлю «культурними товарами» поширюється застереження по ст. 30 Маахстритського договору 1992 р.

Одним з важливих напрямків співробітництва держав та визначення спільної політики в ЄС є сфера повернення культурних об'єктів, незаконно переміщених з території держави-члена ЄС, якій присвячена Директива Ради ЄС 93/7/ЕЕС від 15 березня 1993 р. Метою директиви є гарантування повернення культурних об'єктів, що класифікуються як національні скарби художньої історичної чи археологічної цінності на підставі національного законодавства або адміністративних процедур, якщо вони: належать до однієї з категорій визначених в додатку до Директиви, становлять невід'ємну частину публічних колекцій, зафіксованих в музейних реєстрах, архівів та бібліотек або подібних інституцій.

Директива № 93/7 від 15 березня 1993 р. про повернення незаконно переміщених культурних цінностей стосується лише відносин між членами ЄС та вимагає її реалізації у внутрішньому правопорядку держав. На виконання цієї Директиви в Данії, Франції, Ірландії, Нідерландах, Швеції, Іспанії, Великобританії, а пізніше у 1998 р. в Німеччині було прийнято спеціальне законодавство[12]. Завдяки ухваленню Директиви № 93/7 було

створено правовий інструмент, що полегшує повернення нелегально переміщених культурних цінностей, які мають особливо важливе значення для національної культурної спадщини держав-членів ЄС.

Таким чином, до компетенції інституцій ЄС включаються все більше напрямків міждержавного співробітництва в культурній сфері – питання загальної культурної політики, охорона нерухомої культурної спадщини, збереження архівної спадщини, експорт культурних цінностей, переміщення культурних цінностей в рамках ЄС, повернення культурних цінностей незаконно переміщених з території ЄС тощо. Це свідчить про те, що культурна діяльність поступово переміщується з периферії інтересів ЄС на перші позиції. Поряд з тим, слід відмітити складність та неоднозначність процесів та тенденцій, що відбуваються і впливають на культурну ситуацію та її розвиток в сучасній Європі. Слід відмітити те, що спільна культурна політика в рамках Європейського Союзу не має на меті уніфікації культурних особливостей держав-членів, а спрямована на збереження їх різноманітності з урахуванням спільної європейської ідентичності.

***Використані джерела:***

1. International flows of selected cultural goods 1980-98, UNESCO Institute for Statistics, 2000; Europeans' participation in cultural activities. Eurostat, April 2002; Exploitation and development of the job potential in the cultural sector in the age of digitalization // [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jul/digital\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jul/digital_en.html)
2. Справа 26/62, N.V. Algemene Transport – en Expeditie Onderneming Van en Loos [1963] ECR 1 at 12.
3. Микієвич М.М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки. – Львів, 2005. – С.10.
4. Справа Van Gend en Loos ECR 1at 2 (1963).
5. OJ L 21, 28.1.1975, p. 22–23.
6. Алан Татам. Право Європейського Союзу. – К., 1998. – С. 371.
7. Акуленко В.І. Термінологічні колізії в законодавстві України про охорону культурної спадщини в контексті міжнародного права // Правова держава. – Вип. 14. – 2003. – С. 425-438.
8. Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте. – М., 2004. – С. 179.
9. Рибак К.Є. Законодательство Европейского Союза об экспорте культурных товаров (ценностей) // Культура: управление, экономика, право. – № 3. – 2005. – С.20.
10. Справа 7/68, Commission v. Italy [1968] ECR 223.
11. Case 60&61, Cinetheque [ 1985] ECR 2605.
12. Siehr K. A special regime for cultural objects in Europe/ Unif. Law Rev. / Rev. dr. unif. 2003. 1/2. – P. 556.

*Рецензент: д.ю.н. Сліденко І.Д.*