



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture



Convention  
pour la lutte  
contre le trafic illicite  
des biens culturels

2 MSP

C70/12/2.MSP/6

Париж, 18 мая 2012 г.

Оригинал: французский

Рассылается по списку

**Совещание государств – участников Конвенции о мерах, направленных на  
запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права  
собственности на культурные ценности (ЮНЕСКО, Париж, 1970 г.)**

**Второе совещание  
Париж, Штаб-квартира ЮНЕСКО, зал II  
20-21 июня 2012 г.**

**Пункт 6 предварительной повестки дня:  
Предложения, касающиеся мониторинга осуществления Конвенции 1970 г.**

Требуемое решение: пункт 25

## **ВВЕДЕНИЕ**

1. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы предложить Совещанию государств-участников рассмотреть возможные варианты, касающиеся мониторинга осуществления Конвенции 1970 г., в целях его оптимизации. Первая часть посвящена вопросу пересмотра (полного или частичного) текста Конвенции 1970 г. В ней приводятся анализ процедуры, применяемой в случае принятия государствами-участниками соответствующего решения, а также правовые последствия такого пересмотра. Во второй части представляется и анализируется процедура, применяемая в случае разработки дополнительного инструмента к Конвенции (например, протокола). Относительно органов мониторинга в третьей части приводятся положения, предусмотренные в других конвенциях Сектора культуры ЮНЕСКО, и рассматривается вопрос отсутствия таких органов применительно к Конвенции 1970 г. и возможность их создания.

### **I. ПОЛНЫЙ ИЛИ ЧАСТИЧНЫЙ ПЕРЕСМОТР КОНВЕНЦИИ 1970 Г.**

#### **I.1. Процедура пересмотра Конвенции 1970 г.**

2. Статья 25 Конвенции 1970 г. предусматривает следующую процедуру в случае пересмотра:

*1. Настоящая Конвенция может быть пересмотрена Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Однако ее пересмотренный текст будет обязывать лишь те государства, которые станут сторонами пересмотренной Конвенции.*

*2. В случае если Генеральная конференция примет новую конвенцию в результате полного или частичного пересмотра настоящей Конвенции и если новая конвенция не будет содержать других указаний, настоящая Конвенция будет закрыта для ратификации, принятия или присоединения со дня вступления в силу новой конвенции, содержащей пересмотренный текст.*

3. Таким образом, непосредственно предусмотрено, что только Генеральная конференция может пересмотреть Конвенцию 1970 г. В таком случае применимы пункт 4 статьи IV Устава ЮНЕСКО и Правила процедуры, касающиеся рекомендаций государствам-членам и международных конвенций, подпадающих под условия пункта 4 статьи IV Устава.

4. Пункт 4 статьи IV Устава ЮНЕСКО предусматривает следующее положение:

*«Высказываясь за принятие проектов, предлагаемых государствам-членам, Генеральная конференция должна делать различие между рекомендациями государствам-членам и международными конвенциями, которые должны быть ратифицированы государствами-членами. [...] во втором (случае) – необходимо большинство в две трети».*

5. Кроме того, согласно статьям 2, 3, 4 и 6 вышеупомянутых Правил процедуры пересмотр Конвенции 1970 г., рамки этого пересмотра, а также форма, которую он может принять, должны быть предварительно рассмотрены Исполнительным советом до вынесения решения Генеральной конференцией.

## **I.2. Правовые последствия такого пересмотра**

6. Если государства-участники примут решение о пересмотре всех или части статей Конвенции 1970 г. и если новая конвенция, содержащая пересмотренный текст, не будет содержать других указаний, Конвенция 1970 г. будет закрыта для ратификации, принятия или присоединения со дня вступления в силу пересмотренной конвенции (пункт 2 статьи 25 Конвенции 1970 г.). В связи с этим государства, которые в настоящее время рассматривают возможность ратификации действующей Конвенции, могут столкнуться с препятствием в этом направлении или отказаться от ратификации. Следовательно, пересмотр текста Конвенции 1970 г. может свести на нет усилия, предпринятые Секретариатом до настоящего времени в целях поощрения ее ратификации (на сегодняшний день насчитывает 122 государства-участника, и многие другие государства готовы ее ратифицировать).

7. В 2006 г. Патрик О'Киф в своем комментарии к Конвенции 1970 г.<sup>1</sup> уже задавался вопросом о последствиях ее пересмотра:

*«На сегодняшний день, в апреле 2006 г., насчитывается 109 государств – участников Конвенции. Другие государства находятся на разных этапах рассмотрения вопроса о ратификации на национальном уровне. В настоящее время представляется целесообразным поощрять присоединение к существующему тексту, а не стремиться его изменить. Опыт ее осуществления станет лучшим руководством для внесения поправок. Пересмотр усложнит систему взаимных обязательств, поскольку пересмотренный вариант будет обязывать лишь те государства, которые станут сторонами пересмотренной Конвенции».*

8. Наконец, пересмотр положений Конвенции 1970 г. может повлечь за собой формирование двух параллельных правовых режимов. Неизбежным следствием сосуществования этих инструментов станет путаница в практике между государствами – участниками Конвенции 1970 г. и государствами – участниками новой конвенции. Сложности толкования, которые это может повлечь за собой, могут отрицательно сказаться на защите культурных ценностей на глобальном уровне, за которую единодушно выступает мировое сообщество и в интересах которой призвана действовать ЮНЕСКО.

## **II. ПРОЦЕДУРА РАЗРАБОТКИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО АКТА К КОНВЕНЦИИ 1970 Г.**

### **II.1. Процедура разработки дополнительного акта к Конвенции 1970 г.**

9. В отличие от процедуры пересмотра (см. выше) в Конвенции 1970 г. не предусмотрена конкретная процедура, позволяющая добавить дополнительные положения к существующим статьям. В связи с этим принятие новых положений предполагает разработку нового акта или дополнительного протокола. С этой целью применяются правила международного договорного права. Государства – участники Конвенции 1970 г. могут воспользоваться совещанием в июне 2012 г. для того, чтобы решить вопрос о целесообразности созыва Дипломатической конференции<sup>2</sup> при поддержке Генерального директора ЮНЕСКО в целях принятия нового акта,

<sup>1</sup> П. О'КИФ, Комментарий в отношении Конвенции ЮНЕСКО 1970 г., Институт искусств и права, 2007, стр.97 (перевод оригинального текста на английском языке).

<sup>2</sup> В Дипломатической конференции принимают участие полномочные представители государств. В рамках Конвенции 1970 г. она была бы уполномочена обсудить и принять протокол.  
*Примечание:* Такая процедура применялась в отношении Протокола к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. (1999 г.).

укрепляющего положения Конвенции 1970 г., вместо ее пересмотра. В случае принятия соответствующего решения было бы желательно запланировать подобное совещание в ходе Генеральной конференции ЮНЕСКО.

## **II.2. Правовые последствия разработки такого дополнительного акта**

10. Если государства-участники выберут вариант разработки дополнительного протокола, который дополнит или будет добавлен к положениям Конвенции 1970 г., последняя останется правовой основой межгосударственных отношений. Таким образом, Конвенция останется открытой для ратификации, принятия или присоединения. Соответственно, дополнительный режим не будет носить обязательный характер и должен содержать положения, дополняющие Конвенцию, а не противоречащие ее тексту, что представляло бы в определенном смысле «косвенный пересмотр». Этот новый акт будет открыт для ратификации только для государств – участников Конвенции 1970 г.

11. Если государства-участники примут решение разработать и принять новый акт, такой как дополнительный протокол, необходимо учитывать тот факт, что подготовка его текста повлечет за собой дополнительные расходы (в частности, если будет необходимо учредить специальную рабочую группу). С этой целью будет необходимо выделение внебюджетных средств.

## **II.3. Отдельный вопрос, касающийся уголовных аспектов**

12. Если предполагается ввести положения об уголовном преследовании в целях придания Конвенции более принудительного характера, следует напомнить, что в ней уже предусмотрены «уголовное или административное наказание» (статьи 8 и 10 а). Таким образом, речь идет об уточнении этих положений.

## **III. ВОПРОС, КАСАЮЩИЙСЯ ОРГАНОВ МОНИТОРИНГА**

### **III.1. Анализ текущей ситуации в области мониторинга осуществления Конвенции 1970 г.**

13. В отличие от других конвенций Сектора культуры (см. пункт III.2) положения Конвенции 1970 г. непосредственно не предусматривают никакого органа мониторинга. Таким образом, не существует ни Генеральной ассамблеи государств-участников, ни Межправительственного комитета, чтобы гарантировать осуществление этой Конвенции. В связи с этим в настоящее время мониторинг осуществления Конвенции проводится в рамках (а) Комитета по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета, (б) совещания государств-участников (сессии которого носят нерегулярный характер) и (с) фактически Межправительственного комитета по содействию возвращению культурных ценностей странам их происхождения или их реституции в случае незаконного присвоения.

#### **(а) Мониторинг в рамках Комитета по конвенциям и рекомендациям**

14. Мониторинг осуществления Конвенции проводится благодаря национальным докладам об осуществлении этого акта на национальном уровне, представляемым государствами<sup>3</sup>. Доклады подготавливаются один раз в четыре года. Они представляются Генеральной конференции (статья 16 Конвенции 1970 г.) в форме резюме, подготовленного Секретариатом. Процедура рассмотрения этих докладов осуществляется исключительно в рамках Комитета по конвенциям

<sup>3</sup> Для получения более подробной информации об этих национальных докладах см. документ C70/12/2.MSP/5.

и рекомендациям (КР)<sup>4</sup> согласно утвержденным Исполнительным советом рамочным руководящим принципам подготовки докладов, касающихся выполнения конвенций, мониторинг которых поручено обеспечивать КР<sup>5</sup>.

15. Согласно графику работы Комитета КР на 2009-2013 гг. в отношении выполнения этих нормативных актов и во исполнение решения 184 EX/25 Генеральный директор представила Исполнительному совету в ходе его 187-й сессии (сентябрь 2011 г.) резюме полученных от государств-членов докладов<sup>6</sup>, подготавливаемых один раз в четыре года, о мерах, принятых для выполнения Конвенции 1970 г.<sup>7</sup> Этот документ, препровожденный 36-й сессии Генеральной конференции, описывает положение дел в области осуществления Конвенции и приводит информацию о мерах, принятых государствами-членами в целях обеспечения ее популяризации и осуществления в ходе периода 2007-2010 гг.<sup>8</sup>.

(b) Совещание государств-участников

16. В Конвенции 1970 г. не предусматриваются руководящие органы. Однако по просьбе государств Секретариат ЮНЕСКО может организовать отдельное совещание государств – участников Конвенции.

17. Такое совещание было проведено 15 октября 2003 г. Оно состоялось согласно пункту 9(b) решения 165 EX/6.2 Исполнительного совета и во исполнение резолюции 32 C/24. Тогда Комитет предложил Генеральному директору организовать в качестве дополнительного мероприятия в рамках Генеральной конференции совещание государств – участников конвенций, доклады о выполнении которых должны быть представлены.

(c) Фактический мониторинг в рамках Межправительственного комитета по содействию возвращению культурных ценностей стран их происхождения или их реституции в случае незаконного присвоения

18. Этот Комитет был создан в 1978 г., чтобы непосредственно заниматься случаями возвращения и реституции, которые не могут быть урегулированы ни Конвенцией 1970 г., ни каким-либо другим многосторонним или двусторонним инструментом. Однако за 34 года Комитет фактически стал органом мониторинга осуществления Конвенции: именно благодаря дискуссиям в рамках Комитета и рекомендациям, принятым его государствами-членами, обеспечивается реальное выполнение положений Конвенции и обмен передовым опытом в этой области. Например, по инициативе Комитета разработаны следующие проекты в соответствии со статьями Конвенции:

- принятие этического кодекса для торговцев культурными ценностями (1999 г.);
- создание базы данных о национальном законодательстве в области культурного наследия (рекомендация № 5 12-й сессии, 2005 г.);
- типовое свидетельство о праве на вывоз культурных ценностей (2007 г.);

---

<sup>4</sup> В рамках укрепления основного мандата КР Исполнительный совет на своей 177-й сессии (2007 г.) принял определенную поэтапную процедуру мониторинга выполнения конвенций и рекомендаций ЮНЕСКО, в отношении которых не предусмотрено какого-либо конкретного институционального механизма мониторинга (см. документ 177 EX/35 Part I (Приложение)).

<sup>5</sup> ЮНЕСКО, док. 177 EX/35 Part II.

<sup>6</sup> Было получено 48 докладов (см. документ C70/12/2.MSP/5).

<sup>7</sup> ЮНЕСКО, док. 187 EX/20 Part III.

<sup>8</sup> ЮНЕСКО, док. 36 C/25.

- содействие международному сотрудничеству, повышению информированности и подготовке, в частности, посредством публикаций (Руководство по юридическим и практическим мерам в 2006 г. и Краткий справочник в 2010 г.) и видеоматериалов (фильм и видеоклипы в 2010-2011 гг.);
- процедуры посредничества и примирения (Правила процедуры, 2010 г.);
- подготовка типовых положений, определяющих право собственности государства на культурные ценности (принятых в 2011 г. на основе рекомендации № 3 16-й сессии Комитета в 2010 г.).

### **III.2. Анализ механизмов мониторинга других конвенций Сектора культуры**

19. В пяти других конвенциях Сектора культуры предусмотрены механизм мониторинга и собственные руководящие органы.

#### **(a) Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (1954 г.) и два протокола к ней (1954 г. и 1999 г.)**

- Совещание Высоких Договаривающихся Сторон Гаагской Конвенции (созываемое Генеральным директором один раз в два года<sup>9</sup>).
- Совещание сторон Второго протокола (1999 г.) к Гаагской конвенции (созываемое Генеральным директором в координации с совещанием Высоких Договаривающихся Сторон в год проведения Генеральной конференции).
- Комитет по защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (созываемый ежегодно на очередную сессию Председателем Комитета по согласованию с Генеральным директором<sup>10</sup>).

#### **(b) Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.)**

- Генеральная ассамблея государств – сторон (собирается на очередную сессию раз в два года во время Генеральной конференции).
- Межправительственный комитет (ежегодно собирается на очередную сессию).

#### **(c) Конвенция об охране подводного культурного наследия (2001 г.)**

- Совещание государств-участников (созываемое не менее одного раза в два года<sup>11</sup>).
- Консультативный научно-технический орган (созываемый один раз в год<sup>12</sup>).

<sup>9</sup> Гаагская конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (1954 г.), статья 27.1.

<sup>10</sup> Комитет по защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, Правила процедуры, статья 3.2.

<sup>11</sup> Конвенция об охране подводного культурного наследия (2001 г.), статья 23.

<sup>12</sup> Устав Консультативного научно-технического органа, статья 4 (a).

(d) Конвенция об охране нематериального культурного наследия (2003 г.)

- Генеральная ассамблея государств-участников (собирается на очередную сессию один раз в два года<sup>13</sup>).
- Межправительственный комитет (ежегодно собирается на очередную сессию).

(e) Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (2005 г.)

- Конференция участников (собирается на очередную сессию один раз в два года<sup>14</sup>).
- Межправительственный комитет (ежегодно собирается на очередную сессию<sup>15</sup>).

**III.3. Создание органов мониторинга: определение, цель, метод**

(a) Определение

20. Наряду с решением, касающимся пересмотра основных положений Конвенции 1970 г. или разработки протокола, государства-участники, возможно, также пожелают высказаться относительно необходимости создания органов, наделенных конкретными полномочиями в области мониторинга осуществления Конвенции 1970 г. В таком случае государства-участники могут, в частности, принять решение о создании по модели других конвенций Сектора культуры:

- ассамблеи государств-участников, созываемой с периодичностью, которую предстоит определить (например, один раз в четыре года);
- и межправительственного комитета<sup>16</sup>, созываемого с периодичностью, которую предстоит определить (например, один раз в два года).

(b) Цель

21. Утверждение периодичности созыва этих органов предоставило бы государствам-участникам возможность обмениваться их передовым опытом в области осуществления Конвенции 1970 г., а также обсуждать связанные с этим трудности. На практике, совещания этих органов позволили бы:

- рассматривать национальные доклады об осуществлении Конвенции 1970 г. (в настоящее время один раз в четыре года);
- проводить оценку международного сотрудничества между полицейскими, таможенными службами и т.д.;

---

<sup>13</sup> Конвенция об охране нематериального культурного наследия (2003 г.), статья 4.2.

<sup>14</sup> Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (2005 г.), статья 22.2.

<sup>15</sup> Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (2005 г.), статья 23.2.

<sup>16</sup> Число членов и функции этого межправительственного комитета определять его характер, а именно будет ли это межправительственный комитет, аналогичный уже существующим комитетам в рамках ЮНЕСКО, учрежденным для ряда конвенций в области культуры, руководящий комитет или консультативный научно-технический комитет.

- повысить эффективность и создать новые двусторонние/многосторонние соглашения;
- обсуждать случаи реституции, которые входят в сферу применения этой Конвенции и, в противном случае, более эффективно координировать работу с Межправительственным комитетом по содействию возвращению культурных ценностей странам их происхождения или их реституции в случае незаконного присвоения, роль которого в связи с этим была бы определена более четко.

(с) Метод

22. Эти органы мониторинга могут быть созданы, в частности, следующим образом:

- (i) Поправка к Правилам процедуры<sup>17</sup> совещания государств – участников Конвенции 1970 г., предусматривающая периодичность совещания государств-участников и учреждение вспомогательного органа (межправительственного комитета). Выбирая этот вариант, государства-участники смогут избежать затруднений, связанных со сложной процедурой пересмотра Конвенции или принятия протокола.
- (ii) В качестве альтернативы разработка протокола, который, с одной стороны, позволил бы дополнить ряд положений Конвенции 1970 г. и, с другой стороны, предусматривал бы учреждение этих органов (генеральная ассамблея и межправительственный комитет). Как уже говорилось в пункте 9, в таком случае государства-участники должны созвать дипломатическую конференцию для разработки такого протокола.

23. Вне зависимости от формы, которую примет орган мониторинга, государства-участники должны обсудить и принять решение по следующим вопросам:

- Состав: число участников, географическое представительство, процедура избрания членов и т.д.;
- Мандат: содействие соблюдению положений, контроль за соответствием положениям или исключительно информационная функция;
- Периодичность и форма созыва совещаний/сессий<sup>18</sup>;
- Финансовые последствия;
- Разработка правил процедуры;
- Система представления докладов.

24. При нынешнем положении дел отсутствие официальных руководящих органов Конвенции 1970 г. воплощает пробел в мониторинге осуществления этого международного правового инструмента. В 1970 г. государства не сочли целесообразным предусмотреть такие механизмы. Однако спустя 42 года 122 государства-участника однозначно требуют обеспечения более регулярного и систематизированного мониторинга осуществления Конвенции на международном, а также на национальном уровнях. В связи с этим совещания в рамках сессий Генеральной

<sup>17</sup> См. документ C70/12/2.MSP/3.

<sup>18</sup> Как правило, совещания/сессии вспомогательных органов проходят во время или по окончании Генеральной конференции, поскольку на ней присутствуют представители большинства государств – членов ЮНЕСКО.



конференции, посвященные Конвенции 1970 г., или комитет по мониторингу могли бы внести свой вклад.

25. С учетом вышеизложенного Совещание государств-участников, возможно, пожелает принять следующую резолюцию:

#### V. ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ 2.MSP 6

*Совещание государств-участников,*

1. рассмотрев документ C70/12/2.MSP/6,
2. благодарит Секретариат за проделанную работу;
3. постановляет ...