



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.¹ 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 конференции² при поддержке Генерального директора ЮНЕСКО в целях принятия нового акта,

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

² 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 государствами³. 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

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

и рекомендациям (КР)⁴ согласно утвержденным Исполнительным советом рамочным руководящим принципам подготовки докладов, касающихся выполнения конвенций, мониторинг которых поручено обеспечивать КР⁵.

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 докладов⁶, подготавливаемых один раз в четыре года, о мерах, принятых для выполнения Конвенции 1970 г.⁷ 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.⁸.

(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.);

⁴ 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)).

⁵ ЮНЕСКО, док. 177 EX/35 Part II.

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

⁷ ЮНЕСКО, док. 187 EX/20 Part III.

⁸ 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 года⁹).
- 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 директором¹⁰).

(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 года¹¹).
- Консультативный научно-технический орган (созываемый один раз в год¹²).

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

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

¹¹ Конвенция об охране подводного культурного наследия (2001 г.), статья 23.

¹² 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 года¹³).
- 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 года¹⁴).
- Межправительственный комитет (ежегодно собирается на очередную сессию¹⁵).

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 комитета¹⁶, 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.;

¹³ Конвенция об охране нематериального культурного наследия (2003 г.), статья 4.2.

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

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

¹⁶ 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 процедуры¹⁷ 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/сессий¹⁸;
- 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

¹⁷ См. документ C70/12/2.MSP/3.

¹⁸ 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 ...