

УДК 341

Рекомендации Совета Европы и охрана культурного наследия**Габдуллин Т.Д.**

Аспирант кафедры международного и европейского права
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье исследуются рекомендации Совета Европы (один из видов актов «мягкого права» данной международной организации) в сфере охраны культурного наследия. Рассматриваются рекомендации Комитета министров государствам-членам, рекомендации, адресованные одним из органов Совета Европы другому, а также рекомендации, предшествующие принятию конвенций. Аргументируется, что наибольшей эффективностью в вопросах охраны культурного наследия обладают рекомендации Комитета министров государствам-членам.

Ключевые слова: Совет Европы, Комитет министров, Парламентская ассамблея, культурное наследие, культурные ценности, мягкое право, рекомендация

Необходимость охраны культурного наследия как основы идентичности народов и отражения их истории, как незаменимого достояния человечества, которое нужно передать в сохранности будущим поколениям, осознаётся по всему миру с незапамятных времён. Так, известно, что ещё в Древнем Египте почитали артефакты и древние здания [1, р. 43]. То же можно сказать и о Древней Месопотамии [1, р. 43], где, например, в VI в. до н.э. дочерью вавилонского царя Набонида был создан музей с экспонатами-древностями [2, р. 2].

При этом правовые меры по охране культурного наследия государствами начали приниматься гораздо позднее – первые правовые акты в данной области появились лишь в XV в. в Европе [3, р. 34].

Со второй половины XIX в. рассматриваемые вопросы начинают находить отражение и в международном праве [см.: 4; 5, para. 1]. В то же время наибольшую актуальность международно-правовая охрана культурного наследия приобретает в последние несколько десятилетий. Они ознаменовали осознание международным сообществом неотложности решения проблемы сохранения рассматриваемых объектов и проявлений, а соответствующие усилия в значительной степени были перенесены с национально-правового на международно-правовой уровень [6, р. vii]. Это выражается, в частности, в принятии в последние несколько десятилетий большого

количества международно-правовых актов, в том числе международных договоров, в рассматриваемой сфере [см., напр.: 7; 8; 9; 10].

Безусловно, в данном контексте особое значение имеет деятельность ЮНЕСКО. Стоит отметить слова Генерального директора данной международной организации О. Азуле: «Охрана культурного наследия по международному праву является неотъемлемой частью миростроительства и прочного мира» [11]. Представляется важным привести позицию и предыдущего Генерального директора ЮНЕСКО И. Боковой, согласно которой защита данных объектов – «это не только вопрос культуры; это императив безопасности» [12, с. 4]. Примечательно, что эти слова были сказаны ей в 2017 г. на заседании Совета Безопасности ООН, на котором была принята первая в истории резолюция данного органа ООН, направленная на защиту культурного наследия [13].

Что касается регионального уровня, выделения заслуживают, в частности, правовые усилия такой международной организации, как Совет Европы. Один только факт того, что под его эгидой по состоянию на февраль 2022 г. было принято 13 международных договоров, связанных с культурным наследием (причём последний [14] – совсем недавно, в 2017 г.), ставит данную международную организацию на передний план международно-правовой охраны этих объектов и проявлений. Кроме того,

меры Совета Европы по охране культурного наследия представляют особый интерес ввиду оказанного ими влияния на Россию, проистекающего из ранее имевшего место её членства в данной международной организации.

Не умаляя безусловной значимости упомянутых международных договоров Совета Европы, нужно сказать, что внимания заслуживают и документы этой международной организации в рассматриваемой сфере, имеющие рекомендательный характер. Подобные документы включают рекомендации, в том числе принимаемые Комитетом министров «рекомендации правительствам Членов» [15, п. b ст. 15] (до 1979 г. называвшиеся резолюциями [16, para. 11]), а также такие не упоминающиеся в Уставе Совета Европы акты, как декларации, хартии и руководящие принципы. Кроме того, отдельно необходимо выделить так называемые частичные соглашения, о которых также не говорится в Уставе данной международной организации.

В научной литературе, рассматривающей право Совета Европы в сфере охраны культурного наследия [см., напр.: 2; 17], актам «мягкого права» данной международной организации зачастую уделяется недостаточно внимания — видимо, ввиду рекомендательного характера рассматриваемых документов. Между тем, например, такие акты, как рекомендации, относятся, наряду с конвенциями, к основным нормативным актам Совета Европы [18, р. 656], хоть и имеют вспомогательный характер [18, р. 645]. Более того, в частности, рекомендации, принятые Комитетом министров, можно рассматривать как выражение коллективной воли сообщества европейских государств, представленных в Совете Европы [16, para. 12]. В целом рассматриваемые акты данной международной организации имеют определённый моральный и политический вес [18, р. 657], и в Совете Европы высказывалось мнение, что «хорошая рекомендация порой лучше плохой конвенции» [19, р. 83]. Наше исследование, таким образом, будет посвящено данной категории актов «мягкого права» Совета Европы в сфере охраны культурного наследия.

Рекомендации данной международной организации в рассматриваемой области являются довольно многообразными. Как будет показано далее, они затрагивают множество различных аспектов охраны культурного наследия и в целом его проявлений. При этом нельзя сказать, что данные акты следуют какой-либо единой стратегии, а в их совокупности не всегда возможно проследить системный подход [20, р. 763].

Многие рекомендации Совета Европы адресуются государствам-членам, будучи направленными на оказание влияния на их внутреннюю политику. Такие документы принимаются Комитетом министров [20, р. 764], и к тем из них, которые касаются культурного наследия, можно отнести, например:

– Рекомендацию Комитета министров № R (87) 24 о европейских промышленных городах [21];

– Рекомендацию Комитета министров № R (91) 13 об охране архитектурного наследия двадцатого века [22];

– Рекомендацию Комитета министров № R (93) 9 об охране архитектурного наследия от природных катастроф [23];

– Рекомендацию Комитета министров № R (97) 2 о постоянной защите культурного наследия от физического разрушения, вызванного загрязнением окружающей среды и иными схожими факторами [24];

– Рекомендацию Комитета министров № R (98) 4 о мерах по содействию комплексному сохранению исторических комплексов, состоящих из недвижимого и движимого имущества [25];

– Рекомендацию Комитета министров Rec(2005)13 о руководстве и управлении университетским наследием [26].

Последний из названных актов, к примеру, выделяет университетское наследие, представляющее собой всё материальное и нематериальное наследие, связанное с системой высшего образования (в том числе с соответствующими учреждениями) и с академическим сообществом учёных и студентов, а также социокультурную среду, частью которой это наследие является [26, *Appendix, para. 5*]. Данный документ устанавливает стандарты в области управления и руководства таким наследием со стороны как государств, так и вузов, а также в области финансирования необходимых мероприятий, обеспечения доступа к университетскому наследию, повышения профессионализма, проведения обучения, повышения осведомлённости, установления отношений с местными общинами, международного сотрудничества.

Стоит отметить, что само выделение Советом Европы университетского наследия как особой категории культурного наследия явно согласуется с подходом, который данная международная организация приняла в рассматриваемой сфере в последние десятилетия. Как указывается в преамбуле обсуждаемой рекомендации, при её принятии Комитет министров учитывал, что в новых нормативных актах Совета Европы предусматривается более широкое определение понятия культурного наследия с большим упором на традиции, верования, восприятия и концепции, касающиеся интеллектуального наследия [26, *Preamble, para. 14*]. Здесь имеется в виду, очевидно, в первую очередь определение культурного наследия в Рамочной Конвенции Совета Европы о значении культурного наследия для общества 2005 г. [27, п. а ст. 2], заключённой всего лишь менее чем за полтора месяца до принятия рассматриваемой рекомендации. Согласно данному определению, культурным наследием являются те объекты и проявления, которые, по мнению людей,

выражают их ценности, верования, традиции и знания [27, п. а ст. 2].

Ещё одной категорией рекомендаций Совета Европы являются документы, адресованные одним из органов данной международной организации другому: как правило, такие рекомендации адресуются Комитету министров Парламентской ассамблеи или Конгрессом местных и региональных властей [20, р. 764]. Среди них можно выделить, например:

– Рекомендацию Парламентской ассамблеи 848 (1978) о подводном культурном наследии [28];

– Рекомендацию Парламентской ассамблеи 1484 (2000) о рациональном использовании соборов и иных крупных действующих культовых сооружений [29];

– Рекомендацию Парламентской ассамблеи 1486 (2000) о культурном наследии морей и рек [30];

– Рекомендацию Конгресса местных и региональных властей 195 (2006) о примирении между наследием и современностью [31].

Среди данных рекомендаций, по нашему мнению, особого внимания заслуживают первый и третий документы, затрагивающие вопросы охраны подводного культурного наследия. В целом, о большой важности охраны данных объектов говорит принятие на универсальном уровне (под эгидой ЮНЕСКО) Конвенции об охране подводного культурного наследия 2001 г. При этом на уровне Совета Европы предложение принять такую конвенцию было официально закреплено ещё в 1978 г. в первой из упомянутых рекомендаций [28, para. a]. После этого проект подобного международного договора был разработан, однако по политическим причинам эта конвенция так и не была принята [32]. Таким образом, с учётом отсутствия на уровне Совета Европы международного договора об охране подводного культурного наследия, рекомендации, регулирующие данные вопросы, приобретают особое значение.

В рамках настоящего исследования отдельно можно выделить рекомендации Совета Европы, принятие которых предшествует заключению соответствующих международных договоров под эгидой данной международной организации [20, р. 763]. Так, к примеру, подписанию Конвенции об охране архитектурного наследия Европы 1985 г. [33] предшествовало принятие упоминающихся в её преамбуле:

– Рекомендации Парламентской ассамблеи 880 (1979) о сохранении европейского архитектурного наследия [34];

– Рекомендации Комитета министров № R (80) 16 о специализированной профессиональной подготовке архитекторов, проектировщиков городов, инженеров гражданского строительства и дизайнеров по ландшафту [35];

– Рекомендации Комитета министров № R (81) 13 о мерах по восстановлению некоторых исчеза-

ющих ремесел в контексте ремесленнической деятельности [36; 20, р. 763–764].

На наш взгляд, при сравнении рекомендаций Комитета министров и рекомендаций иных органов Совета Европы наиболее эффективными в вопросах охраны культурного наследия можно назвать первые. Это объясняется, например, тем фактом, что они адресуются государствам-членам напрямую, в то время как рекомендации, принимаемые другими органами данной международной организации (в частности, Парламентской ассамблеей или Конгрессом местных и региональных властей), адресуются Комитету министров.

Кроме того, рекомендации Комитета министров отражают общее понимание государств по тому или иному вопросу, пусть и не имея обязательную силу [18, р. 656]. По мнению некоторых авторов, поведение государств-членов, нарушающее положения таких рекомендаций, можно назвать недобросовестным [37, р. 351].

Помимо этого, нельзя не отметить даже определённую близость рекомендаций Комитета министров государствам-членам (в числе прочего в сфере охраны культурного наследия) и конвенций, принимаемых под эгидой данной международной организации. Так, к рассматриваемым рекомендациям разрешено делать «оговорки» [18, р. 657] (одобрить принятие акта, но оставить за своим правительством право не следовать ему [38, Art. 10(2)(c)]), возможность внесения которых традиционно считается более характерной не для актов «мягкого права», а для международных договоров. Также в рамках Совета Европы существует практика добавления к данным рекомендациям пояснительных меморандумов или комментариев – то есть аналогов пояснительных докладов, сопутствующих принимаемым под эгидой данной международной организации конвенциям [18, р. 657]. Всё это позволяет говорить о рассмотрении государствами – членами Совета Европы таких рекомендаций в качестве нормативных актов, близких по статусу к международным договорам.

Более того, рассматриваемые рекомендации, в том числе касающиеся культурного наследия, могут иметь определённые преимущества перед конвенциями, в числе прочего ввиду своего более быстрого вступления в силу и охвата сразу всех государств – членов Совета Европы [18, р. 658]. Ввиду этого видится оправданным принятие Комитетом министров в первую очередь рекомендаций по тем вопросам, где может пока не существовать консенсуса, например, по проблемам «новых» проявлений культурного наследия и инновационным мерам охраны культурного наследия.

Представляется, что государствам-членам Совета Европы следует рассмотреть возможность максимальной имплементации актуальных для них рекомендаций Комитета министров в сфере охраны

культурного наследия. Это могло бы способствовать дальнейшему внедрению в этих государствах лучших практик в рассматриваемой области и уточнению положений конвенций Совета Европы в данной сфере, в которых они участвуют

Литература:

1. Trigger B.G. A History of Archaeological Thought. – Cambridge: Cambridge University Press, 2006. – 710 p.
2. Blake J. International Cultural Heritage Law. – Oxford; New York: Oxford University Press, 2015. – 359 p.
3. O’Keefe P.J., Prott L.V. Law and the Cultural Heritage, Vol. 1: Discovery and Excavation. – Abingdon: Professional Books Ltd, 1984. – 434 p.
4. Project of an International Declaration concerning the Laws and Customs of War (27 August 1874) // The Laws of Armed Conflicts. A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents / ed. by D. Schindler, J. Toman. – Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. – P. 27–34.
5. Francioni F. Cultural Heritage // Max Planck Encyclopedia of Public International Law. — URL: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1392?prd=MPIL> (date of access: 08.02.2022).
6. Vrdoljak A.F., Francioni F. Series Editors’ Preface // The Settlement of International Cultural Heritage Disputes. – Oxford: Oxford University Press, 2014. – P. vii.
7. Второй протокол к Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооружённого конфликта 1954 года (26 марта 1999 г.) // Нормативные акты ЮНЕСКО по охране культурного наследия. – М.: ЮниПринт, 2002. – С. 38–59.
8. Конвенция об охране подводного культурного наследия (2 ноября 2001 г.) // Нормативные акты ЮНЕСКО по охране культурного наследия. – М.: ЮниПринт, 2002. – С. 88–114.
9. Конвенция об охране нематериального культурного наследия (17 октября 2003 г.). – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cultural_heritage_conv.shtml (дата обращения: 08.02.2022).
10. Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (20 октября 2005 г.). – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cultural_expression.shtml (дата обращения: 08.02.2022).
11. ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, publishes Policy on Cultural Heritage: “Cultural heritage is the repository of the human experience throughout the ages. To protect it, is to pay homage to the basic fabric of civilisation and civilizational practice.” – URL: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1595> (date of access: 08.02.2022).
12. 7907-е заседание Совета Безопасности: предварительный отчёт. – Док. ООН S/PV.7907. – 24 марта 2017 г.
13. Резолюция 2347 (2017), принятая Советом Безопасности на его 7907-м заседании 24 марта 2017 года. – Док. ООН S/RES/2347 (2017).
14. Конвенция Совета Европы о правонарушениях в отношении культурных ценностей (19 мая 2017 г.) // Серия договоров Совета Европы. – 2017. – № 221.
15. Устав Совета Европы (5 мая 1949 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1997. – № 5.
16. Polakiewicz J. Council of Europe (CoE) // Max Planck Encyclopedia of Public International Law. – URL: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e607> (date of access: 08.02.2022).
17. Craufurd Smith R. Europe // The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law / ed. by F. Francioni, A.F. Vrdoljak. – Oxford: Oxford University Press, 2020. – P. 908–930.
18. Breuer M. Establishing Common Standards and Securing the Rule of Law // The Council of Europe: Its Law and Policies / ed. by S. Schmahl, M. Breuer. – Oxford: Oxford University Press, 2017. – P. 639–670.
19. Benoît-Rohmer F., Klebes H. Council of Europe law: Towards a pan-European legal area. – Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005. – 248 p.
20. Odendahl K. Securing and Enhancing the Common Cultural Heritage // The Council of Europe: Its Law and Policies / ed. by S. Schmahl, M. Breuer. – Oxford: Oxford University Press, 2017. – P. 749–768.
21. Recommendation No. R (87) 24 of the Committee of Ministers to Member States on European industrial towns (22 October 1987). – URL: <https://rm.coe.int/native/09000016804d434a> (date of access: 08.02.2022).
22. Recommendation No. R (91) 13 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of the twentieth-century architectural heritage (9 September 1991). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDC TMContent?documentId=09000016804bde8d> (date of access: 08.02.2022).
23. Recommendation No. R (93) 9 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of the architectural heritage against natural disasters (23 November 1993). – URL: <https://rm.coe.int/native/09000016804fd763> (date of access: 08.02.2022).
24. Recommendation No. R (97) 2 of the Committee of Ministers to Member States on sustained care of the cultural heritage against physical deterioration due to pollution and other similar factors (4 February 1997). – URL: <https://rm.coe.int/>

- CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDC TMContent?documentId=09000016804d9053 (date of access: 08.02.2022).
25. Recommendation No. R (98) 4 of the Committee of Ministers to Member States on measures to promote the integrated conservation of historic complexes composed of immovable and moveable property (17 March 1998). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDC TMContent?documentId=09000016804eda6b> (date of access: 08.02.2022).
 26. Recommendation Rec(2005)13 of the Committee of Ministers to Member States on the governance and management of university heritage (7 December 2005). – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d9276 (date of access: 08.02.2022).
 27. Рамочная Конвенция Совета Европы о значении культурного наследия для общества (27 октября 2005 г.) // Серия договоров Совета Европы. – 2005. – № 199.
 28. Parliamentary Assembly Recommendation 848 (1978) “Underwater cultural heritage” (4 October 1978). – URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=14882&lang=en> (date of access: 08.02.2022).
 29. Parliamentary Assembly Recommendation 1484 (2000) “Management of cathedrals and other major religious buildings in use” (9 November 2000). – URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16852&lang=en> (date of access: 08.02.2022).
 30. Parliamentary Assembly Recommendation 1486 (2000) “Maritime and fluvial cultural heritage” (9 November 2000). – URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16854&lang=en> (date of access: 08.02.2022).
 31. The Congress of Local and Regional Authorities Recommendation 195 (2006) on reconciling heritage and modernity (1 June 2006). – URL: <https://rm.coe.int/reconciling-heritage-and-modernity-rapporteurs-h-zach-austria-1-epp-cd/168071a0c1> (date of access: 08.02.2022).
 32. Strati A. Deep Seabed Cultural Property and the Common Heritage of Mankind // International and Comparative Law Quarterly. – 1991. – Vol. 40. – № 4. – P. 859–894.
 33. Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (3 октября 1985 г.) // Серия европейских договоров. – 1985. – № 121.
 34. Parliamentary Assembly Recommendation 880 (1979) “Conservation of the European architectural heritage” (8 October 1979). – URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14914&lang=en> (date of access: 08.02.2022).
 35. Recommendation No. R (80) 16 of the Committee of Ministers to Member States on the specialised training of architects, town planners, civil engineers and landscape designers (15 December 1980). – URL: <https://rm.coe.int/09000016804c93f5> (date of access: 08.02.2022).
 36. Recommendation No. R (81) 13 of the Committee of Ministers to Member States on action in aid of certain declining craft trades in the context of craft activity (1 July 1981). – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDC TMContent?documentId=09000016804d9bb3> (date of access: 08.02.2022).
 37. De Vel G., Markert T. Importance and Weakness of Council of Europe Conventions and of the Recommendations Addressed by the Committee of Ministers to the Member States // Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes / ed. by B. Haller, H.C. Krüger, H. Petzold. – The Hague; London: Kluwer Law International, 2000. – P. 345–353.
 38. Committee of Ministers iGuide on procedures and working methods. – URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168058d922 (date of access: 08.02.2022).

Council of Europe Recommendations and Protection of Cultural Heritage

Gibadullin T.D.

Kazan (Volga Region) Federal University

The article examines the recommendations of the Council of Europe (one of the types of «soft law» instruments of this international organization) in the field of the protection of cultural heritage. Recommendations of the Committee of Ministers to Member States, recommendations addressed by one of the organs of the Council of Europe to another, as well as recommendations preceding the adoption of conventions are considered. It is argued that recommendations of the Committee of Ministers to Member States are the most effective in matters of protecting cultural heritage.

Key words: Council of Europe, Committee of Ministers, Parliamentary Assembly, cultural heritage, cultural property, soft law, recommendation