

ЗМІНА ПІДХОДУ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ВВЕЗЕННЯ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄС ЯК ПРОЯВ ЗАХИСТУ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ТРЕТІХ КРАЇН

CHANGING THE APPROACH TO THE REGULATION OF THE IMPORT OF CULTURAL VALUES UNDER THE LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION AS A MANIFESTATION OF THE PROTECTION OF THE CULTURAL HERITAGE OF THIRD COUNTRIES

Яковюк І.В., д.ю.н.,
професор кафедри права Європейського Союзу

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Анакіна Т.М., к.ю.н.,
доцентка кафедри права Європейського Союзу

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Маринів І.І., к.ю.н.,
доцентка кафедри права Європейського Союзу

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розглядається поступовий процес зміни підходу до регулювання ввезення культурних цінностей за законодавством Європейського Союзу, – від фактичної відсутності такого регулювання до прийняття Регламенту 2019/880 про ввезення та імпорт предметів культури. Автор звернув увагу, що тривалий час законодавство ЄС переважно орієнтувалося саме на захист національної культурної спадщини держав-членів, і лише відносно нещодавно поєднало захист культурної спадщини держав-членів з захистом культурних цінностей третіх країн, що знайшло відображення у зазначеному Регламенті. Однак, на переконання автора, відхід від підходу культурного націоналізму розпочався з прийняттям документів, що запроваджували обмеження на імпорт для захисту культурних цінностей, що походять з Іраку та Сирії, як винятку із загального правила про вільне переміщення товарів. Регламенти про санкції щодо Іраку та Сирії, безсумнівно, змінили політику ЄС щодо культурних цінностей третіх країн, адже вперше передбачили обмеження на імпорт культурних цінностей до ЄС. У той же час, автор ставить під сумнів ефективність і адекватність таких заходів, наводячи відповідні аргументи. Натомість Регламент 2019/880 запровадив систему регулювання імпорту культурних товарів на митну територію ЄС. Зокрема, новий Регламент встановлює, що імпорт культурних цінностей підлягає єдиному контролю під час їх ввезення на митну територію ЄС та обмежує обіг таких об'єктів на Єдиному європейському Ринку. На відміну від згаданих вище санкційних Регламентів, новий Регламент 2019/880 ЄС щодо імпорту захищає культурну спадщину всіх країн світу, є проявом глобальної спрямованості режиму захисту культурних цінностей в ЄС. Дійсно, з прийняттям даного Регламенту ЄС виходить за рамки захисту культурних цінностей, що походять із держав-членів ЄС, і поширює захист також і на культурну спадщину третіх країн. Акцентовано увагу на окремих недоліках Регламенту 2019/880, що, однак, жодним чином, за переконанням автора, не применшує його значення для захисту культурної спадщини третіх країн.

Ключові слова: культурні цінності, Європейський Союз, ввезення (імпорт) культурних цінностей, захист культурної спадщини, культурний націоналізм, культурний інтернаціоналізм.

The article examines the gradual process of changing the approach to the regulation of the import of cultural values under the legislation of the European Union, from the actual absence of such regulation to the adoption of Regulation 2019/880 on the import and import of cultural objects. The author drew attention to the fact that for a long time the EU legislation was mainly focused on the protection of the national cultural heritage of the member states, and only relatively recently combined the protection of the cultural heritage of the member states with the protection of cultural values of third countries, which was reflected in the mentioned Regulation. However, according to the author, the departure from the approach of cultural nationalism began with the adoption of documents that introduced import restrictions to protect cultural property originating in Iraq and Syria, as an exception to the general rule of free movement of goods. The regulations on sanctions against Iraq and Syria have undoubtedly changed the EU's policy on cultural property of third countries, because for the first time restrictions on the import of cultural property into the EU were foreseen. At the same time, the author questions the effectiveness and adequacy of such measures, giving relevant arguments. Instead, Regulation 2019/880 introduced a system for regulating the import of cultural goods into the customs territory of the EU. In particular, the new Regulation establishes that the import of cultural values is subject to uniform control during their import into the customs territory of the EU and limits the circulation of such objects in the Single European Market. In contrast to the sanctions regulations mentioned above, the new EU Regulation 2019/880 on imports protects the cultural heritage of all countries of the world and is a manifestation of the global focus of the regime for the protection of cultural values in the EU. Indeed, with the adoption of this Regulation, the EU goes beyond the protection of cultural values originating from EU member states and extends protection to the cultural heritage of third countries as well. Attention is focused on certain shortcomings of Regulation 2019/880, which, however, in no way, in the opinion of the author, does not diminish its importance for the protection of the cultural heritage of third countries.

Key words: cultural values, European Union, import of cultural values, protection of cultural heritage, cultural nationalism, cultural internationalism.

Важливим напрямом регіонального співробітництва держав в рамках Європейського Союзу є сфера охорони культурних цінностей. Дійсно, хоча першочерговими цілями наднаціонального об'єднання були визначені саме економічні та політичні, розвиток культури також не був залишений поза увагою, про що наголошувалось в Римському договорі 1957 року, що передбачає, у тому числі, і вжиття узгоджених заходів щодо охорони культурних цінностей. Не важко помітити, що тривалий час законодавство ЄС переважно орієнтувалося на захист національ-

ної культурної спадщини держав-членів, і лише відносно нещодавно поєднало захист культурної спадщини держав-членів з захистом культурних цінностей третіх країн, що знайшло відображення у Регламенті 2019/880 про ввезення та імпорт предметів культури [1]. Зважаючи на євроінтеграційні прагнення нашої держави, питання регулювання ввезення культурних цінностей за законодавством ЄС становить науковий інтерес.

Загалом, співробітництво в рамках Європейського Союзу у напрямку охорони культурних цінностей ставало

предметом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних вчених (Акуленко В., Котис О., Кот С., Парагайло В., Петерс Р., Приходько Л. та ін.). З огляду на оновлення законодавства, що регулює ввезення культурних цінностей в ЄС, обрана тема продовжує залишатися актуальною.

Як звертається увага в науковій літературі, прийнято виділяти два основні доктринальні підходи, що пояснюють специфіку міжнародно-правового співробітництва у сфері захисту культурних цінностей – культурний інтернаціоналізм та націоналізм [2, с. 8–9]. Так, культурний інтернаціоналізм виходить з розуміння культурних благ як частини загальної культурної спадщини усього людства у цілому, а відтак, передбачає доцільність забезпечення загального доступу до неї. Таке сприйняття культурних цінностей зумовлює відповідне нормативне регулювання, що сприяє їх міжнародному потоку завдяки усуненню надмірних і невинуватих бар'єрів у переміщенні і торгівлі. І навпаки, культурний націоналізм виходить з розуміння культурних благ як елементів національної культурної спадщини, а тому для такої парадигми властива тенденція обмежувати експорт товарів, які вважаються складовими національної культурної спадщини, зосереджуватися лише на захисті своїх культурних цінностей, розташованих на території відповідної держави або таких, що походять з них [3, с. 831].

Що ж стосується втілення відповідного підходу в законодавстві ЄС, то слід зазначити, що довгий час воно орієнтувалося у першу чергу на захисті національних надбань держав-членів. Так, ст. 36 Договору про функціонування Європейського Союзу передбачала можливість встановлення заборон або обмежень на «імпорт, експорт або транзит товарів», з метою «захисту національних скарбів, що мають мистецьку, історичну або археологічну цінність», а ст. 3 Договору про Європейський Союз проголосила, що «Союз поважає своє багате культурне розмаїття й забезпечує захист та подальше збагачення культурної спадщини Європи» [4].

Аналогічним чином у ст. 167 Договору про функціонування Європейського Союзу згадується, що «Союз сприяє розквітові культур держав-членів, при цьому поважає їхнє національне та регіональне розмаїття та водночас наголошує на спільній культурній спадщині», та підкреслює, що «Дії Союзу спрямовані на заохочення співпраці держав-членів та в разі необхідності на підтримку та доповнення їхньої діяльності у сфері збереження й охорони культурної спадщини європейського значення» [4].

Що ж стосувалося переміщення культурних цінностей через кордон ЄС, то законодавство інтеграційного об'єднання щодо «культурних товарів» тривалий час зосереджувалося на питанні їх експорту з ЄС. Тобто, правові джерела ЄС в першу чергу були спрямовані на захист культурних цінностей, що походять з ЄС, по суті надаючи культурному націоналізму ширшого, регіонального виміру. У той же час питання імпорту культурних цінностей із третіх країн комплексно довгий час не піддавалося регулюванню.

З часом цей підхід поступово було змінено – розпочався такий процес прийняття документів, що запроваджували обмеження на імпорт для захисту культурних цінностей, що походять з Іраку та Сирії, як виняток із загального правила про вільне переміщення товарів.

Так, через воєнні дії в Іраку було прийнято Регламент 1210/2003 від 7 липня 2003 року щодо певних обмежень у сфері економічних та фінансових відносин з Іраком (Регламент про санкції щодо Іраку), яким заборонено імпорт, експорт або торгівлю усіма культурними цінностями Іраку (крім випадків, коли власник культурного об'єкта може довести, що об'єкт був вивезений з Іраку до 6 серпня 1990 року). Через десять років, у 2013 році, з огляду на ситуацію в Сирії аналогічні обмеження щодо останньої встановлені у Регламенті 36/2012 від 18 січня 2012 року щодо обмежувальних заходів у зв'язку з ситуацією в Сирії (Регламент про санкції щодо Сирії) [5]. Поло-

ження про санкції щодо Іраку та Сирії охоплюють об'єкти, перелічені в додатках відповідних документів.

Не важко помітити, що дані документи хоча безпосередньо і не спрямовані на регулювання відносин щодо об'єктів, які становлять культурну цінність, однак, безумовно, містять важливі правила щодо їх охорони. Запроваджені спеціальні адгос заходи щодо Сирії та Іраку були першим правовим кроком ЄС щодо регулювання імпорту культурних цінностей з третіх країн на митну територію, відповідні документи вийшли за рамки захисту власної культурної спадщини держав-членів ЄС і поширили захист на культурні цінності, що походять з цих двох країн. Оскільки вони є частиною режимів санкцій, то передбачалося, що застосовуватимуться відповідні імпорتنі обмеження тимчасово, одночасно з дією відповідних санкцій.

Регламенти про санкції щодо Іраку та Сирії, безсумнівно, змінили політику ЄС щодо культурних цінностей третіх країн, адже вперше передбачили обмеження на імпорт культурних цінностей до ЄС. У той же час, ефективність і адекватність таких адгос заходів можна поставити під сумнів. Зокрема, за переконанням доктора Ніла Броді (Університет Глазго), система контролю торгівлі ЄС, спрямована лише на сирійські та іракські культурні товари, відкривала можливості для безкарного продажу та колекціонування таких товарів, з посиланням на те, що вони походять із Туреччини, Йорданії, Лівану чи іншої країни регіону [6, с. 323]. Тож розширення територіальної дії захисту культурних цінностей було виправданим, оскільки застосування санкцій можна було обійти шляхом фальсифікації походження таких об'єктів.

Тож, недоліком законодавства ЄС у сфері захисту культурної спадщини третіх країн було те, що окрім обмежень на імпорт культурних об'єктів в рамках санкційних регламентів, в ЄС тривалий час не було єдиного законодавства, спрямованого на здійснення контролю за імпортом культурних цінностей з третіх країн, останні прирівнювалися до товарів, для яких передбачена митна декларація. Відтак, такий стан речей стимулював проникнення незаконно вилучених культурних цінностей на єдиний ринок. Держави-члени ЄС для регулювання імпорту культурних цінностей застосовували власне національне законодавство. Відсутність же узгоджених заходів ЄС зробила держави вразливими до незаконної торгівлі, особливо відповідні ризики відчували члени ЄС, географічно наближені до Близького Сходу. Крім того, відмінності між національними режимами імпорту держав-членів ЄС спонукали зацікавлених осіб до дій, спрямованих на уникнення суворішого імпортного законодавства деяких держав-членів і потенційно спрямовували потік торгівлі мистецтвом до тих держав, де відсутні чи порівняно м'які правила імпорту.

І лише 2016 року у повідомленні Європейської Комісії та Верховного представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки були озвучені наміри врегулювати питання імпорту культурних цінностей до ЄС, в рамках посилення боротьби з фінансуванням тероризму та з незаконною торгівлею культурними цінностями [7].

Як результат, було прийнято Регламент 2019/880 про ввезення та імпорт предметів культури [1], який є частиною ширшого плану боротьби з фінансуванням тероризму, та яким введено загальні правила торгівлі культурними цінностями з третіми країнами, а згодом – супровідний Регламент 2021/1079, який імплементує попередньо зазначений.

Так, Регламент 2019/880 запровадив систему регулювання імпорту культурних товарів на митну територію ЄС. Зокрема, новий Регламент встановлює, що імпорт культурних цінностей підлягає єдиному контролю під час їх ввезення на митну територію ЄС та обмежує обіг таких об'єктів на Єдиному європейському Ринку.

На відміну від згаданих вище санкційних Регламентів, новий Регламент 2019/880 ЄС щодо імпорту захищає культурну спадщину всіх країн світу, є проявом глобальної спрямованості режиму захисту культурних цінностей в ЄС. Дійсно, з прийняттям даного Регламенту ЄС виходить за рамки захисту культурних цінностей, що походять із держав-членів ЄС, і поширює захист також і на культурну спадщину третіх країн.

У той же час його дія не поширюється на охорону культурних цінностей, які є частиною культурної власності держави-члена ЄС (навіть якщо вони призначені для повторного імпорту після їх експорту з ЄС). Це пов'язано з тим, що остання захищається іншими документами.

Узагальнене положення про заборону імпорту культурних цінностей закріплене у ст. 3 Регламенту 2019/880, якою забороняється імпорт культурних цінностей, перелічених у частині А Додатку, які були створені або виявлені в третій країні та які були незаконно вивезені з неї. Загалом, культурні товари, перелічені в Регламенті, узгоджуються з переліком, запропонованим у Конвенції ЮНЕСКО 1970 року та Конвенції УНІДРУА 1995 року.

Регламент 2019/880 виділяє дві категорії «культурних товарів»:

- культурні товари, імпорт яких здійснюється за ліцензією на імпорт (частина В Додатку);
- культурні товари, що підпадають під менш суворі вимоги, і потребують заяви імпортера (частина С Додатку) [1].

Тож, Регламент 2019/880 диференціює культурні цінності, ніби презюмуючи меншу важливість останніх. У той же час на практиці слід розуміти, що масова торгівля такими цінностями може завдати значної шкоди культурній спадщині та бути джерелом доходу для терористичних організацій.

Так, для імпорту культурних товарів, щодо яких існують найбільші ризики, необхідна ліцензія на імпорт – це археологічні знахідки та відокремлені елементи мистецьких або історичних пам'яток або археологічних об'єктів віком понад 250 років, незалежно від їхньої вартості (частина В Додатку). Заявка на отримання ліцензії на імпорт має бути подана до компетентного органу держави-члена, де культурні цінності підлягають митним процедурам, а видана ліцензія на імпорт дійсна на всій території ЄС. Тягар доказування законності вивезення культурних цінностей з країни, де вони були створені або виявлені, покладається на імпортера, а відповідна заявка повинна супроводжуватися підтверджуючими документами (сертифікат на експорт або ліцензія на експорт), які підтверджують, що культурні цінності були законно вивезені, або що у відповідній країні не існує жодного регулювання експорту [1]. Такі нормативні положення означають, що імпортерні обмеження значною мірою визначаються відповідно до експортного законодавства держав, де культурні об'єкти створені або виявлені.

Імпорт іншої категорії культурних цінностей (частина С Додатку) – групи культурних цінностей, якщо їм

понад 200 років і вартість яких перевищує 18 000 євро, передбачає подання заяви імпортера. Заява імпортера складається із декларації власника товарів щодо законності експорту з країни, де культурні цінності були створені або виявлені, а також опису об'єктів.

Щодо обох категорій «культурних товарів» встановлено правило, що якщо країна, де вони були створені або виявлені, не може бути достовірно визначена, або вони були вивезені з країни створення чи відкриття до 24 квітня 1972 року, тобто дати набрання чинності Конвенцією ЮНЕСКО, достатньо довести, що культурні цінності законно покинули останню країну, де вони знаходилися протягом строку більше п'яти років.

Регламент 2019/880 також визначає певні винятки з вимог щодо отримання імпортерної ліцензії чи заяви імпортера – наприклад, при імпорті культурних цінностей для відповідального зберігання; тимчасовий ввіз культурних цінностей для освітніх, наукових цілей, для консервації, реставрації, проведення виставок тощо.

Одночасно з уніфіковним підходом до регулювання відносин імпорту культурних цінностей до ЄС, забезпечена і певна гнучкість, оскільки вирішення деяких питань здійснюється згідно з національним законодавством держав-членів (зокрема, щодо заходів, які повинні бути вжиті національними органами влади, при спробі незаконного ввозу культурних цінностей, наслідків, які застосовуються у випадку порушення правил Регламенту).

У той же час Регламент залишив поза увагою певні питання – у документі відсутні положення про те, яка доля об'єкта, вилученого державними органами, якщо він не підлягає імпорту до ЄС, не регулює питання реституції або повернення культурних цінностей. Очевидно, такі відносини мають вирішуватися у відповідності з національним законодавством держав-членів та взятими на себе міжнародними зобов'язаннями. Зокрема, Конвенція УНІДРУА про викрадені або незаконно вивезені культурні цінності може відігравати вирішальну роль для тих держав-членів ЄС, які її ратифікували [8, с. 7].

Хоча Регламент 2019/880 і набув чинності 27 червня 2019 року, дія його ключових положень відтермінована. Так, передбачено, що інформація про ввезені культурні цінності зберігатиметься в централізованій електронній базі даних, яка запрацює не пізніше 2025 року.

Таким чином, якщо раніше режим захисту культурних цінностей в ЄС зосереджувався на культурних цінностях, що походять з держав-членів ЄС (що відповідає підходу культурного націоналізму), то з прийняттям Регламенту 2019/880 ЄС симетрично став на шлях захисту і культурної спадщини усіх третіх країн, завдяки врегулюванню ввезення культурних цінностей на територію ЄС. Така зміна парадигми була поступовою, і розпочалася з санкційних Регламентів щодо Іраку та Сирії. Натомість Регламент 2019/880 ЄС демонструє глобальну спрямованість режиму захисту культурних цінностей ЄС, є підтвердженням того, що в ЄС існує стійке переконання у необхідності захисту культурної спадщини будь-якої держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Regulation 2019/880 EU of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the introduction and the import of cultural goods. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.151.01.0001.01.ENG (дата звернення :16.12.2022).
2. Коваль Д.О. Міжнародно-правовий захист культурних цінностей у зв'язку зі збройним конфліктом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». О., 2014. 20 с.
3. John Henry Merryman. Two Ways of Thinking About Cultural Property. *The American Journal of International Law*. Vol. 80, No. 4 (Oct., 1986). Pp. 831–853.
4. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про Європейський Союз (2010/C 83/01) : міжнародні документи від 07.02.1992, 25.03.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення – 16.12.2022).
5. Peters R. The Protection of Cultural Property: Recent Developments in Germany in the Context of New EU Law and the 1970 UNESCO Convention. *Santander Art and Culture Law Review*. 2016. № 2 (2). P. 85–102.
6. Brodie N. Syria and its Regional Neighbours: A Case of Cultural Property Protection Policy Failure? *International Journal of Cultural Property*. 2015. Vol. 22(2-3). P. 317–335.
7. Joint Communication to the European Parliament and the Council «Towards an EU strategy for international cultural relations». URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2016%3A29%3AFIN> (дата звернення – 16.12.2022).
8. Tamás Szabados. The EU Regulation on the Import of Cultural Goods: A Paradigm Shift in EU Cultural Property Legislation? *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. 2022. № 18. Pp. 1–20.