

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.3.29>

СПІВРОБІТНИЦТВО ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК

Котляр О.І.,

*кандидат юридичних наук, доцентка кафедри міжнародного права
ДВНЗ «Ужгородський Національний університет»*

vika.tour@ukr.net

orcid.org/0000-0002-3485-4157

Маринів І.І.,

*кандидат юридичних наук, доцентка кафедри права Європейського Союзу
Національного юридичного університету*

імені Ярослава Мудрого

vika.tour@ukr.net

orcid.org/0000-0002-0267-6288

Трагнюк О.Я.,

*кандидат юридичних наук, доцентка кафедри права Європейського Союзу
Національного юридичного університету*

імені Ярослава Мудрого

vika.tour@ukr.net orcid.org/0000-0002-4505-8105

Котляр О.І., Маринів І.І., Трагнюк О.Я. Співробітництво держав-членів Європейського Союзу у сфері охорони культурних цінностей: становлення та розвиток.

У статті розглядаються питання становлення та розвитку співробітництва держав-членів Європейського Союзу у сфері охорони культурних цінностей. Констатовано, що протягом кількох останніх десятиліть спостерігається тенденція до посилення ролі культури, у тому числі для регіональних організацій, що яскраво спостерігається у діяльності такого інтеграційного об'єднання як Європейський Союз, де культура використовується як свого роду каталізатор розвитку та зміцнення діалогу між державами. У той же час Європейська культурна спадщина є дуже важливою частиною загального культурного простору як для інститутів ЄС, так і для громадян держав-членів; а той факт, що на території Європи зосереджена половина пам'яток всесвітньої історичної спадщини, ілюструє глибину та обсяг культурного пласта, що підлягає збереженню, що вимагає від ЄС проведення узгоджених дій у сфері охорони культурних цінностей. Автор звертає увагу, що перші договірні документи не передбачали системи норм щодо культурної сфери, однак незважаючи на відсутність відповідних компетенцій, ЄЕС змушене було займатися питаннями культури вже на першому етапі своєї інтеграції. Рекомендація 1974 року щодо захисту архітектурної та природної спадщини (75/65/ЕЕС) стала чи не першим документом, який задекларував інтерес до охорони культурних цінностей. Пізніше, у вісімдесяті та дев'яності роки ХХ ст. можна помітити запровадження норм, що регулюють частково рух товарів у галузі культури, зростання активності суспільства в культурному секторі, а з 2000-х років спостерігається проведення планомірних заходів, спрямованих на розвиток та підтримку європейської культури, яка розглядається вже як основний інструмент реалізації зовнішньої взаємодії ЄС. Останнє ж десятиліття пов'язане з інтенсивним розвитком ідеї міжкультурного діалогу як однієї з основних парадигм єдиної європейської політики, спрямованої на консолідацію загального культурного простору в Європі. Зроблено висновок, що становлення та розвиток єдиної культурної політики ЄС, у тому числі співробітництва держав-членів у сфері охорони культурних цінностей, не мали лінійного характеру, і даний процес відбувається дотепер. Зокрема, докладаються значні зусилля в напрямі боротьби з контрабандою культурних цінностей, повернення культурних цінностей.

Ключові слова: культурна політика, культурні цінності, культурна спадщина, право ЄС, співробітництво в ЄС.

Kotlyar O.I., Maryniv I.I., Trahnyuk O.Ya. Cooperation of the member states of the European Union in the field of protection of cultural values: establishment and development.

The article examines the issue of formation and development of cooperation between the member states of the European Union in the field of cultural property protection. It has been established that over the past several decades there has been a tendency to strengthen the role of culture, including for regional organizations, which is clearly visible in the activities of such an integration association as the European Union, where culture is used as a kind of catalyst for the development and strengthening of dialogue between states. At the same time, the European cultural heritage is a very important part of the common cultural space both for the EU institutions and for the citizens of the member states; and the fact that half of the monuments of the world's historical heritage are concentrated on the territory of Europe, illustrates the depth and volume of the cultural layer that needs to be preserved, which requires the EU to carry out concerted actions in the field of protection of cultural values. The author draws attention to the fact that the first contractual documents did not provide for a system of norms regarding the cultural sphere, but despite the lack of relevant competences, the EU was forced to deal with cultural issues already at the first stage of its integration. The 1974 recommendation on the protection of the architectural and natural heritage (75/65/EEC) was almost the first document that declared an interest in the protection of cultural values. Later, in the eighties and nineties of the XX century. it is possible to notice the introduction of norms that partially regulate the movement of goods in the field of culture, the growth of society's activity in the cultural sector, and since the 2000s, systematic measures aimed at the development and support of European culture, which is already considered as the main tool for implementing the EU's external interaction, have been observed. The last decade is associated with the intensive development of the idea of intercultural dialogue as one of the main paradigms of a single European policy aimed at consolidating the common cultural space in Europe. It was concluded that the formation and development of the unified cultural policy of the EU, including the cooperation of the member states in the field of protection of cultural values, did not have a linear character, and this process is still ongoing. In particular, significant efforts are being made to combat the smuggling of cultural values and the return of cultural values.

Key words: cultural policy, cultural values, cultural heritage, EU law, cooperation in the EU.

Постановка проблеми. Культурна політика як спосіб регулювання культурної галузі держави має досить давню історію. Проте слід відмітити, що лише у другій половині XX – на початку XXI ст. відбувається активне формування базових принципів управління культурними процесами суспільства у більшості європейських країн. Протягом останніх десятиліть також спостерігається тенденція до посилення ролі культури у зовнішніх відносинах держав, а також для міжнародних та регіональних організацій, що яскраво спостерігається у діяльності такого інтеграційного об'єднання як Європейський Союз (далі - ЄС), де культура використовується як свого роду каталізатор розвитку та зміцнення діалогу між державами. Європейська культурна спадщина є дуже важливою частиною загального культурного простору як для інститутів ЄС, так і для громадян держав-членів; а той факт, що на території Європи зосереджена половина пам'яток всесвітньої історичної спадщини, ілюструє глибину та обсяг культурного пласта, що підлягає збереженню, що вимагає від ЄС проведення узгоджених дій у сфері охорони культурних цінностей. Саме тому дослідження становлення та розвитку співробітництва держав-членів ЄС у сфері охорони культурних цінностей заслуговує на увагу.

Стан опрацювання. Питання співробітництва держав-членів ЄС у культурній сфері, у тому числі у сфері охорони культурних цінностей, піднімалися у працях таких вчених як Акуленко В., Котис О., Кот С., Мельничук О., Парагайло В., Приходько Л. та ін. У той же час пропонуємо в нашій роботі дане питання розглянути під призмою еволюції культурної політики ЄС.

Метою статті є дослідження питання становлення та розвитку співробітництва держав – членів ЄС у сфері охорони культурних цінностей.

Виклад основного матеріалу. Як відомо з історії європейської інтеграції, ЄС створювався насамперед як економічне об'єднання. У міру його еволюції пріоритет інтеграційних процесів поступово розширювався у бік регулювання соціальних, політичних та, що важливо в межах нашого дослідження, культурних питань. У той час, коли в межах єдиного європейського простору була усвідомлена необхідність формування у громадян держав-членів ЄС власної ідентичності, порядок денний єдиної

культурної політики набув відповідної значущості і став займати одне з перших місць при обговоренні подальшого розвитку союзу. Культура мала стати одним із інструментів, що сприяють об'єднанню людей не лише на політичному та соціально-економічному рівнях, а й на рівні самосвідомості та самоідентифікації: громадяни різних держав-членів ЄС мали б сприймати себе як єдине ціле, як представники однієї території із загальними культурними цінностями.

Очевидно, що культурна політика є полісемічним поняттям і має безліч визначень. Це обумовлено тим, що власне поняття «культура» і «політика» містять широкий спектр тлумачень, деякі вчені нараховують понад 150 дефініцій цього концепту [1, р. 87], а термін «культура» варіюється від держави до держави. Цей факт, природно, тягне за собою тривалий процес узгодження та вироблення спільних конструктів, що функціонують у сфері регулювання загальної культурної політики ЄС.

Серед основних напрямів діяльності ЄС у сфері культури можна виділити охорону європейської культурної спадщини; співробітництво між різними культурними інституціями різних країн; просування мобільності персоналу, зайнятого у культурному секторі. На сьогодні в ЄС можна нарахувати кілька десятків правових актів, що регулюють сферу охорони культурних цінностей, захист культурних прав людини та культурну діяльність загалом.

Для справедливості зазначимо, що перші договірні документи не передбачали системи норм щодо культурної сфери, не були передбачені й статті про захист культурних груп чи меншин.

Разом з тим, в Римському договорі 1957 року вже були закладені правові засади для розвитку культурного співробітництва держав, а саме ст. 3 (пункт 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 [2, с. 265-266]. Така згадка про культурусвідчить про те, що автори тексту договору досить інтуїтивно підходили до питання про значущість культури, проте, враховуючи важку післявоєнну економічну ситуацію, ставало очевидним, що першочерговими завданнями, які потрібно було швидко та ефективно вирішувати, стали економічні, а пріоритет в рішеннях з питань культури було віддано таким міжнародним організаціям як ЮНЕКСО та Рада Європи. Остання, зокрема, на сьогодні окремо згадується в Договорі серед компетентних міжнародних організацій, співпраця з якими заохочується Спільнотою та державами-членами.

Крім того, ст. 151 Договору про заснування Європейської Спільноти на сьогодні вказує, що «Спільнота сприяє розквітові культур держав-членів, шанує їхнє національне та регіональне розмаїття й водночас підносить спільну культурну спадщину». Крім того було встановлено, що співпраця держав-членів у культурній сфері заохочується Спільнотою, остання сприятиме спільним зусиллям щодо збереження й охорони культурної спадщини європейського значення [3].

Зазначимо, що хоча розвиток культури держав-членів у Римському договорі 1957 року і був визначений як один з напрямів діяльності Спільноти, проте сфера культури загалом та охорони культурних цінностей ще тривалий час належала виключно до внутрішньої компетенції держав-членів [4, с. 82].

Але, для справедливості зазначимо, що незважаючи на відсутність відповідних компетенцій, ЄЕС змушене було займатися питаннями культури вже на першому етапі своєї інтеграції. Перші втручання в культурний сектор були пов'язані з проблемами дезінтеграції економічної та культурної сфер європейської спільноти, а саме культура стала сприйматися як економічна галузь, і, як наслідок, суб'єкти прагнули застосувати існуючі митні норми та правила вільного переміщення товарів та людей для продуктів культури.

Необхідність формування єдиного культурного простору в рамках ЄЕС ставала все очевиднішою, і вже в 70-ті роки XX ст. було прийнято низку документів, що сприяють регламентації цього питання. Проте культурна компетенція закріплена тоді була за державами, у межах ЄЕС вживалися лише символічні заходи, створені задля формування єдиного культурного простору.

На Гаазькому саміті 1969 року глави держав та урядів дійшли згоди про те, що Європа складається з держав, які, незважаючи на їх різні національні характеристики, переконані, що розвиток, прогрес та культура є найважливішими факторами для світового балансу та миру. Через три роки була прийнята теза про те, що економічна інтеграція не є самоціллю, а лише засобом об'єднання Європи. На підтвердження цього у 1973 році на Саміті в Копенгагені було прийнято Декларацію про європейську ідентичність, де дев'ять глав держав домовилися про необхідність захищати та просувати спільну культурну спадщину, спираючись на важливість збереження багатой різноманітності національних культур. Одним із елементів європейської ідентичності (поряд із загальноєвропейськими цінностями та принципами, такими як демократія, соціальна справедливість, повага до прав людини) було назва-

но різноманітність культур усередині єдиної європейської цивілізації. Також було прописано, що розвиток європейської ідентичності залежить від динаміки будівництва об'єднаної Європи. Зміцнення наднаціональної європейської ідентичності, на думку авторів декларації, мало б сприяти формуванню справді європейської зовнішньої політики [5].

У 1974 р. Європейський парламент ухвалив спеціальне рішення про захист культурної спадщини держав-членів Європейського економічного співтовариства (Рекомендація Єврокомісії державам-членам щодо охорони архітектурної та природної спадщини (№ 76/65/ЄЕС від 20.12.1974 року) [6]. Європейський парламент виступив з ініціативою створити перелік культурних цінностей, надати фінансові ресурси для відновлення та захисту творів мистецтва, вжити заходів щодо боротьби з незаконним обігом творів мистецтва. Також парламент вніс низку пропозицій, які стосувалися питань освіти, пересування діячів культури, підготовки фахівців у галузі культури, гармонізації податків та послуг у культурному секторі.

У 1977 році Європейська Комісія представила Раді першу пропозицію про «Дії ЄЕС у культурному секторі» [7], у якому було зроблено спробу відокремити культуру від культурного сектора. Стверджувалося, що будь-яка дія Європейської Комісії у культурному секторі не може прирівнюватись до культурної політики, вона розглядається лише як наслідок застосування правил договору ЄЕС. Саме ця дія визначалася як єдиний соціокультурний простір, що складається з людей і підприємств, зайнятих у виробництві та розповсюдженні культурних товарів та послуг з метою розвитку культури шляхом поступового створення сприятливих соціально-економічних умов.

У продовженні Комісія зазначила, що всі інститути ЄЕС мають зробити свій внесок у підтримку культурного багатства спільноти та у розвиток культурних обмінів. Було запропоновано двоєдиний підхід: з одного боку, на основі положень договору передбачалося посилити соціально-економічний інтерес до культурного сектору, з іншого – планувалося провести низку культурних заходів, які мали б бути зосереджені на збереженні культурної спадщини та розвитку культурної взаємодії.

Говорячи про становлення та розвиток культурної політики інтеграційного об'єднання, варто відзначити особливу роль таких міжнародних організацій як ЮНЕСКО та Рада Європи, чий документи є певною опорою та юридичною базою для налагодження власної європейської культурної політики. Більше того, співробітництво між Радою Європи та ЄС закріплене офіційно в окремій резолюції 1985 року, де було заявлено про зміцнення та інтенсифікацію відносин між двома європейськими організаціями.

Наступним кроком стало підписання «Штутгартської урочистої декларації», в якій йшлося про необхідність більш тісної співпраці в галузі культури, а також стверджувалося, що спільна європейська культурна спадщина є елементом європейської ідентичності. В галузі культурної співпраці серед іншого пропонувалося вивчити можливості щодо вжиття спільних заходів щодо захисту культурної спадщини [8].

Ідеї «Штутгартської урочистої декларації» були закріплені в Єдиному європейському акті (ст. 128 розділ IX), підписаному в 1986 році [9], а пізніше його основні положення щодо культури практично без змін були включені до Договору про Європейський Союз (розділ XII, ст. 151), підписаний 1992 р. Принципове положення полягало в тому, що всі інші напрями діяльності ЄС повинні брати до уваги культурні аспекти, насамперед керуючись принципом поваги до різноманітності культур. ЄС мав право видавати лише рекомендації та вживати заохочувальних заходів, виключаючи будь-яку гармонізацію законодавства держав-членів.

Зростання інтересу інтегрувати культуру до порядку денного співтовариства супроводжувалося такими конкретними заходами, як формування Комітету з культурних справ та Комітету культурних консультантів, які займалися підготовкою документів для міністрів культури ЄС з цілого ряду напрямків, пов'язаних з культурною співпрацею в рамках ЄС та культурною співпрацею між ЄС і третіми країнами. Європейська Рада також визнала необхідність розширити або змінити компетенції ЄЕС, з цією метою було скликано Міжурядову конференцію про політичний союз, яка мала б приділити належну увагу у тому числі і захисту культурної різноманітності європейської спадщини.

Все це призвело до того, що 1992 року в місті Маастрихт було підписано Договір про Європейський Союз, який також торкався питань культури – документ було підписано з прагнення «поглибити солідарність своїх народів, шануючи їхню історію, культуру та традиції» [10].

Для ЄС культура стала відносно новою сферою діяльності принаймні з юридичної точки зору: правова основа для дій ЄС у цій галузі була запроваджена саме Маастрихтським договором. Маастрихтський договір дозволив ЄС, який був орієнтований на економіку та торгівлю, вжити заходів у галузі культури з метою збереження, поширення та розвитку культури в Європі.

Однак, як показала практика, ухвалені положення не задовольняли всіх учасників Маастрихтського договору, оскільки не було проведено чіткого розмежування між культурною та економічною сферами. Звернення держав до суду стосувалися саме регулювання торгівлі культурними товарами, яка сприймалася частиною держав як реалізація національної культурної політики, а іншою частиною – як компетенція ЄС (у рамках економічної інтеграції).

Данія, Франція, Німеччина та Іспанія виступали за включення питань культури до компетенції ЄС. Однак не всі європейські держави підтримували розвиток єдиної культурної політики: зокрема уряд Нідерландів заявив, що єдина культурна політика є не виправданою і що необхідно захищати плюралістичний характер європейської спільноти.

Завершальним етапом закріплення культурної політики у інституційних документах ЄС стало прийняття Лісабонського договору, ст. 167 Розділу XIII якого присвячена культурі і включає такі положення: ЄС сприяє розквіту культур держав-членів при повазі до їх національної та регіональної різноманітності, одночасно висуваючи на передній план загальну культурну спадщину. Крім того, ЄС підтримує та доповнює діяльність у сфері збереження та захисту культурної спадщини, що має європейське значення [11].

У листопаді 2007 року на підставі ст. 128 Маастрихтського договору, положень Конвенції ЮНЕСКО та результатів першого культурного форуму Європи (Лісабон, вересень 2007 року) було ухвалено рішення Ради ЄС про Європейський порядок денний щодо культури. Для реалізації поставленої мети перед державами-членами ЄС ставилися завдання посилити взаємодію у галузі захисту, збереження та розвитку культурної спадщини, міжнародне співробітництво з незаконним обігом культурних цінностей [12].

Тож, якщо у вісімдесяті та дев'яності роки ХХ ст. можна помітити запровадження норм, що регулюють частково рух товарів у галузі культури, зростання активності суспільства в культурному секторі, то з 2000-х років спостерігається проведення планомірних заходів, спрямованих на розвиток та підтримку європейської культури. Культура розглядається вже як основний інструмент реалізації зовнішньої взаємодії ЄС. До цього моменту основну економічну інтеграцію завершено, і головним питанням порядку денного стає формування єдиного культурного простору, формування у громадян ідентичності ЄС. Основними завданнями ЄС у галузі культури стають захист історичної та художньої спадщини; максимальне поширення знань про неї.

Останнє ж десятиліття пов'язане з інтенсивним розвитком ідеї міжкультурного діалогу як однієї з основних парадигм єдиної європейської політики, спрямованої на консолідацію загального культурного простору в Європі. У той же час культурні цінності у правовому полі інтеграційного об'єднання розглядаються крізь призму економічних цілей інтеграції. Також докладаються значні зусилля в напрямі боротьби з контрабандою культурних цінностей, повернення культурних цінностей.

Висновки. Таким чином, становлення та розвиток єдиної культурної політики ЄС, у тому числі співробітництва держав-членів у сфері охорони культурних цінностей, не мали лінійного характеру: спочатку, не будучи пріоритетною метою європейської інтеграції, культурна політика розвивалася хвилеподібно та досить стихійно – як реакція на зовнішньополітичні стимули. Так, пошквалена уваги до співробітництва в досліджуваній сфері припало спочатку на середину 1970-х років, що пов'язалося з процесами розширення та геополітичними змінами, а потім – з початку першого десятиліття ХХІ ст. і триває дотепер.

Список використаних джерел:

1. Williams R. *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Oxford University Press, 1983. 349 p.
2. Мельничук О.І. Правові засади охорони культурної спадщини в Європейському Союзі. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2011. Вип. 1. С. 264–271.
3. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства): Міжнародний документ від 25.03.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#0193 (дата звернення – 16.02.2023).
4. Шулга В.О. Правове забезпечення співробітництва держав у сфері охорони культурних цінностей: досвід Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2022. Випуск 5 (46). С. 82–86.
5. Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973). URL: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf (дата звернення – 16.02.2023).

6. Commission Recommendation of 20 December 1974 to Member States concerning the protection of the architectural and natural heritage. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31975H0065> (дата звернення – 16.02.2023).
7. Commissione Europea, Comunicazione al Consiglio, Azione comunitaria nel settore culturale, Bull. EC 1977. Supplemento 6/77. URL: <http://aei.pitt.edu/5321/1/5321.pdf> (дата звернення – 16.02.2023).
8. Solemn Declaration on European Union (Stuttgart, 19 June 1983). URL: https://www.cvce.eu/obj/solemn_declaration_on_european_union_stuttgart_19_june_1983-en-a2e74239-a12b-4efc-b4ce-cd-3dee9cf71d.html (дата звернення – 16.02.2023).
9. Single European Act (17-28 February 1986). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN> (дата звернення – 16.02.2023).
10. Договір про Європейський Союз: Багатостороння угода від 07.02.1992. URL: https://ips.ligazakon.net/document/mu92338?ed=1992_02_07 (дата звернення – 16.02.2023).
11. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306/01). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex-%3A12007L%2FTXT> (дата звернення – 16.02.2023).
12. Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale nelle relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42008X1221\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:42008X1221(02)) (дата звернення – 16.02.2023).