

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Анисимов Игорь Олегович,

кандидат юридических наук, зам. декана факультета «Международные отношения», доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД России,
i-anisimov@mail.ru

Дадашов Мусанниф Назир оглы,

Третий секретарь посольства Азербайджанской Республики в Российской Федерации,
m.n.dadashov@gmail.com

Igor O. Anisimov,

Ph.D in Law, Deputy Dean of the Faculty of International Relations, Associate Professor of the Department of International Law of Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia,
i-anisimov@mail.ru

Musannif N. Dadashov,

Third Secretary of The Embassy of Republic of Azerbaijan to the Russian Federation,
m.n.dadashov@gmail.com

К ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦИИ, ФУНКЦИЯХ И ПОЛНОМОЧИЯХ ЮНЕСКО В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

COMPETENCE OF UNESCO IN THE FIELD OF INTERNATIONAL LEGAL PROTECTION OF CULTURAL OBJECTS: INTERNATIONAL LEGAL ASPECT

Аннотация: на основе подробного анализа Устава Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 1945 г. (далее – Устав ЮНЕСКО), а также иных действующих международно-правовых актов и документов системы ООН, авторы определяют компетенцию ЮНЕСКО в сфере международно-правовой защиты культурных ценностей, выявляют особенности ЮНЕСКО как специализированного учреждения ООН в сфере культуры.

Авторами делается вывод о том, что функции и полномочия ЮНЕСКО, в связи с принятием в последние десятилетия ряда международно-правовых актов в сфере культуры, были значительно расширены. Вместе с тем такое расширение не было отражено в Уставе ЮНЕСКО.

Ключевые слова: культурные ценности, культурное наследие, учредительные (уставные) договоры, международная правосубъектность, компетенции, функции и полномочия международной организации, ЮНЕСКО.

Abstract: based on a detailed analysis of the Charter of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization of 1945 (hereinafter referred to as the UNESCO Charter), as well as other existing international legal acts and documents of the UN system, the authors determine the competence of UNESCO in the field of international legal protection of cultural property, reveal the features of UNESCO as a specialized agency of the United Nations in the field of culture.

The authors conclude that in connection with the adoption in recent decades of a number of international legal acts in the field of culture, the functions and powers of UNESCO have been significantly expanded. However, such an expansion was not reflected in the Constitution of UNESCO.

Key words: cultural values, cultural heritage, constituent (statutory) agreements, international legal personality, qualifications, functions, powers of an international organization, UNESCO.

О компетенции, функциях и полномочиях международных организаций

Компетенция международной организации является одним из основных элементов ее международной правосубъектности. В российской науке международного права под компетенцией международной организации понимается не только сфера ее предметной деятельности, т.е. круг проблем, которыми ей надлежит заниматься, но и предоставленные ей для этого полномочия. Как отмечают специалисты, «деятельность организации носит

правомерный характер, если она осуществляется в соответствии с ее компетенцией, объемом которой ее наделили государства-участники» [13].

Общеизвестно, что компетенция международной организации, так же как и ее правосубъектность, имеет договорную основу и ограничена рамками своего учредительного договора. Так, в соответствии со ст. 6 Венской конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями 1986 г. «правоспособность заключать международные договоры регулируется правилами этой организации». При этом под правилами организации понимают учредительные акты, принятые в соответствии с ними решения и резолюции, а также установившуюся практику организации [3].

Вместе с тем в западной доктрине распространено расширенное толкование компетенции международной организации [11; 12]. Для того чтобы юридически обосновать осуществление деятельности ООН и ее специализированных учреждений, которая не зафиксирована в их учредительных договорах, были разработаны две научные концепции.

Сторонники концепции «подразумеваемой компетенции» (Г. Лаутерпахт, Р. Хиггинс, Д. Боуэт) утверждают, что такая компетенция прямо вытекает из функций и полномочий, которыми явно наделены организация или ее орган и которые необходимы для ее осуществления [19]. Так, в качестве примера можно привести ст. 157 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в которой устанавливается, что Орган по морскому дну имеет такие подразумеваемые полномочия, соответствующие Конвенции, которые вытекают из этих полномочий и функций, связанных с деятельностью в Районе, и необходимы для их осуществления [20].

Необходимо отметить, что данная концепция неоднократно находила свое подтверждение в решениях Международного суда ООН. Так, в консультативном заключении от 13 июля 1954 г. «Присуждение компенсаций административным трибуналом Организации Объединенных Наций» утверждалось, что Генеральная Ассамблея не имеет юридических полномочий

создавать трибунал, наделенный компетенцией выносить решения, имеющие обязательный характер для Организации Объединенных Наций. Однако, несмотря на отсутствие явно выраженных положений на этот счет в Уставе ООН 1945 г. (далее – Устав), из самого Устава вытекает, что такие полномочия ей даны. Это необходимо для обеспечения эффективной работы Секретариата и претворения в жизнь положения о необходимости обеспечения наивысшего уровня работоспособности, компетентности и добросовестности [10].

Сторонники концепции «имманентной компетенции» (Г. Вайсберг, М. Шнайдер Ф. Сейерстед) утверждают, что такими полномочиями являются те, которые могут быть приобретены организациями по их собственной инициативе в процессе деятельности. Данная концепция также была подтверждена консультативным заключением Международного суда ООН. Так, в деле «Определенные расходы Организации Объединенных Наций» от 20 июля 1962 г. Судом было отмечено, что, когда организация предпринимает действие, которое может рассматриваться как целесообразное с точки зрения выполнения одной из целей ООН, такое действие не выходит за пределы полномочий организации [10].

Необходимо отметить, что данная концепция неоднократно подвергалась критике в российской международно-правовой науке [7; 17].

Как подчеркивает Д.Р. Муфлиханова, «определение границ деятельности международной организации в целом и каждого ее органа в отдельности способствует успешному функционированию международной организации и обеспечивает правомерность принимаемых органами решений, поскольку последние не могут выходить за пределы компетенции, установленной учредительным актом организации, однако, как показывает практика, такие отступления допустимы» [13].

Как будет показано ниже, компетенция ЮНЕСКО за последние годы была значительно расширена за счет принятия соответствующих международно-правовых актов, которые закрепляют функции и полномочия, прямо не предусмотренные в ее учредительном договоре.

Функции и полномочия ЮНЕСКО в соответствии с учредительным актом

Для того чтобы раскрыть функции, полномочия и компетенцию международной организации, необходимо обратиться к ее учредительным документам. Для ЮНЕСКО таковым является Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 1945 г. (далее – Устав ЮНЕСКО) [18].

Так, в соответствии со ст. 1 главная задача ЮНЕСКО – содействие укреплению мира и безопасности с помощью расширения сотрудничества народов в сфере образования, науки и культуры. Вместе с тем такое сотрудничество должно происходить с учетом уважения прав человека и его основных свобод. Для этих целей у ЮНЕСКО есть следующие полномочия:

- 1) заключение международных соглашений;
- 2) поощрение развития народного образования и распространения культуры путем содействия сотрудничеству между народами и предложения методов образования;
- 3) оказание помощи в сохранении, накоплении и распространении знаний.

Помимо вышеизложенного, ЮНЕСКО сотрудничает с компетентными национальными органами. Так, в соответствии со ст. 7 Устава ЮНЕСКО государства создают национальные комиссии или иные аналогичные органы. Данные органы выполняют консультативные функции «при делегации своей страны на Генеральной конференции, при представителе своей страны в Исполнительном совете и при его заместителях, а также при своем правительстве по всем проблемам, касающимся Организации, и играют роль органа связи по всем интересующим ее вопросам». Кроме того, по просьбе государства – члена ЮНЕСКО может направить сотрудника Секретариата на временной или постоянной основе для совместной работы с соответствующими национальными органами.

Отдельно стоит упомянуть о том, что Генеральная конференция ЮНЕСКО рассматривает доклады государств-членов. Анализ таких докладов позволяет

выявить, насколько эффективно государства выполняют соответствующие положения международно-правовых актов, принятых в рамках ЮНЕСКО. Такие доклады содержат информацию о национальных нормативно-правовых актах, принятых в области науки, культуры и образования, а также статистические данные.

Ст. 4 Устава ЮНЕСКО устанавливает, что Организация может давать рекомендации государствам-членам, а также созывать международные и неправительственные конференции.

Функции и полномочия ЮНЕСКО в соответствии с Соглашением между Организацией Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования науки и культуры 1946 г.

Помимо непосредственного сотрудничества с государствами, ЮНЕСКО в целях осуществления своих полномочий взаимодействует с другими международными органами и организациями.

Так, ЮНЕСКО является одним из специализированных учреждений ООН, что установлено соответствующими положениями Устава ЮНЕСКО [18] и Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования науки и культуры 1946 г. (далее – Соглашение 1946 г.) [15]. В преамбуле Соглашения 1946 г. указано, что ЮНЕСКО консультирует ООН «по просветительским, научным и культурным аспектам».

Сотрудничество ЮНЕСКО и ООН осуществляется посредством взаимного представительства (ст. 2). Это выражается, прежде всего, в том, что представители ООН могут присутствовать на заседаниях Генеральной конференции ЮНЕСКО, Исполнительного совета и их комитетов, а также на специальных совещаниях. При этом представители ООН не имеют права голоса при работе в указанных органах. В свою очередь, представители ЮНЕСКО могут присутствовать на заседаниях ЭКОСОС и его вспомогательных органов и принимать участие в работе данных органов по

вопросам, входящим в компетенцию ЮНЕСКО без права голоса (аналогичное положение действует относительно представительства ЮНЕСКО в Совете по опеке). Кроме того, представители ЮНЕСКО могут участвовать в заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН в качестве консультантов по вопросам образования, науки и культуры.

В соответствии с Соглашением 1946 г. ЮНЕСКО и ООН обеспечивают взаимный обмен информацией и документами [15]. В частности, ЮНЕСКО обязуется предоставлять ООН периодические доклады о своей деятельности, а также специальные доклады, исследования и иную информацию в сфере своей деятельности.

Вместе с тем Соглашение 1946 г. устанавливает обязанность содействовать Совету Безопасности ООН (далее – СБ ООН) посредством предоставления необходимой информации через ЭКОСОС.

Необходимо отметить, что ЮНЕСКО имеет право запрашивать консультативные заключения по юридическим вопросам, возникающим в пределах ее компетенции, «за исключением вопросов, касающихся ее взаимоотношений с ООН и специализированными учреждениями» [15]. Стоит сказать, что такой запрос может быть сделан только с предварительного разрешения Генеральной Ассамблеи ООН. В свою очередь, Суд имеет право запрашивать у ЮНЕСКО любую информацию на основе ст. 34 Статута Суда.

Функции и полномочия ЮНЕСКО, предусмотренные и конкретизированные в иных международно-правовых актах и документах

Резко меняющаяся международная обстановка, появление новых вызовов и угроз, а также развитие новых технологий обуславливают необходимость расширения и уточнения функций ЮНЕСКО, корректировку ее целей. Внесение изменений в соответствующий уставной документ ЮНЕСКО является сложной и длительной процедурой. В связи с этим данная международная организация периодически принимает среднесрочную

стратегию, в которой находят свое отражение скорректированные в соответствии с текущей ситуацией цели, задачи и функции.

Так, согласно части VII Среднесрочной стратегии ЮНЕСКО 2014–2021 гг. (далее – Среднесрочная стратегия) [16], были установлены следующие стратегические цели:

- оказание государствам-членам поддержки в развитии систем образования в целях укрепления качественного и инклюзивного обучения для всех на протяжении всей жизни;
- расширение прав и возможностей учащихся с целью воспитания творческой и ответственной глобальной гражданственности;
- продвижение образования для всех и формирование будущей международной повестки дня в области образования;
- укрепление систем и политики в области науки, технологии и инноваций на национальном, региональном и глобальном уровнях;
- поощрение международного научного сотрудничества по ключевым проблемам в области устойчивого развития;
- поддержка инклюзивного социального развития и укрепление межкультурного диалога в целях сближения культур и поощрения этических принципов;
- охрана, популяризация и передача наследия;
- поощрение творчества и разнообразия форм культурного самовыражения;
- поощрение свободы выражения мнений, развития средств информации и доступа к информации и знаниям.

В части IV Среднесрочной стратегии предусмотрены скорректированные функции ЮНЕСКО, среди них:

- разработка инновационных предложений и рекомендаций в области политики в ее сферах компетенции;
- разработка и укрепление глобальной повестки дня в ее сферах компетенции с помощью анализа, мониторинга и определения показателей в области политики;

- установление норм и стандартов в ее сферах компетенции и обеспечение поддержки и мониторинга в деле их реализации;

- усиление международного и регионального сотрудничества в ее сферах компетенции и поощрение альянсов, интеллектуального сотрудничества, совместного использования знаний и оперативных партнерских связей;

- предоставление консультаций по вопросам разработки и осуществления политики и развития институционального и человеческого потенциала.

Необходимо сделать ремарку о том, что функции ЮНЕСКО были значительно скорректированы из-за пандемии COVID-19, что нашло отражение в Проекте среднесрочной стратегии ЮНЕСКО на 2022–2029 гг. [14].

Вместе с тем функции и полномочия ЮНЕСКО выражаются через деятельность ее органов, которые предусмотрены не только в Уставе ЮНЕСКО, но и в международно-правовых актах в сфере охраны культурного наследия. Так, ЮНЕСКО, в соответствии с Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. [9], учреждает Межправительственный комитет по охране всемирного культурного и природного наследия (далее – Комитет всемирного наследия). Данный орган имеет право принимать свои правила процедуры, приглашать на свои заседания частные и общественные организации, а также частных лиц с целью консультирования по специальным вопросам, создавать консультативные органы, необходимые для выполнения соответствующих задач (ст.10).

Кроме того, в функции Комитета входят составление, обновление и опубликование списка объектов культурного и природного наследия, обладающих выдающейся универсальной ценностью, а также списка культурных и природных объектов, находящихся под угрозой.

В этой связи важной функцией Комитета является разработка критериев, в соответствии с которыми объекты культурного и природного наследия могут быть включены в соответствующие списки (ст.11).

Для достижения задачи по оказанию помощи, предусмотренной в ст. 1. Устава ЮНЕСКО, Комитет всемирного наследия рассматривает заявки о предоставлении международной помощи государствам-участникам в области охраны, сохранения, популяризации или восстановления ценностей.

Вместе с тем в полномочия Комитета всемирного наследия входят составление, обновление и опубликование Списка всемирного наследия на основе предложений государств, а также составление, обновление и распространение списка ценностей, для которых выделяется международная помощь.

На взгляд авторов, интересным является п. 7 ст. 13, который устанавливает, что Комитет всемирного наследия может сотрудничать с международными и национальными, правительственными и неправительственными организациями, в частности «прибегать к помощи Международного исследовательского центра по сохранению и реставрации культурных ценностей (Римский центр), Международного совета по охране памятников и исторических мест (ИКОМОС) и Международного союза охраны природы и естественных богатств (МСОП), а также государственных и частных органов и частных лиц» [9].

ЮНЕСКО, в соответствии со ст. 23 Гаагской Конвенции 1954 г. [8], имеет право предоставлять техническую или иную помощь в пределах ее полномочий государствам с целью организации защиты культурных ценностей. Кроме того, ЮНЕСКО имеет право по собственной инициативе предлагать такую помощь. Также стоит отметить, что основная обязанность по выявлению, охране, сохранению, популяризации и передаче будущим поколениям культурного и природного наследия возлагается прежде всего на государство, на территории которого расположено данное наследие.

Заключение

В ходе изучения функций и полномочий ЮНЕСКО в сфере охраны культурного наследия, авторы пришли к выводу о том, что они содержатся не только в Уставе ЮНЕСКО. Они более подробно раскрыты в универсальных

международно-правовых актах, принятых под ее эгидой. Кроме того, цели, задачи и функции ЮНЕСКО конкретизируются в Среднесрочной стратегии ЮНЕСКО, которая принимается на 7 лет. Данная Стратегия позволяет Организации быстро адаптироваться к новым проблемам в сфере ее деятельности.

Список источников и литературы

1. *Анисимов И.О.* Международно-правовая охрана объектов подводного культурного наследия: дис. ... на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук: 12.00.10 Международное право. Европейское право. [Место защиты: Ин-т государства и права РАН]. – Москва, 2015 – 213 с.

2. *Анисимов И.О.* Подводное культурное наследие. Актуальные проблемы международно-правовой охраны: монография. 2-е издание - М.: Перо, 2015. – 267 с.

3. Венская конвенция о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями от 21 марта 1986 г. // URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901942> (дата обращения: 30.09.2022).

4. *Видинеев Д.И.* Новая стратегия ЮНЕСКО по защите культуры и поощрению культурного плюрализма в случае вооружённого конфликта. Евразийский юридический журнал, рубрика «Международное гуманитарное право», выпуск № 10 (89), 2015 г. С. 52-57.

5. *Видинеев Д.И.* Прогрессивное развитие института международно-правовой защиты культурных ценностей: дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. - Москва, 2017. - 233 с.

6. *Видинеев Д.И.* Роль несудебных средств разрешения споров по возвращению культурных ценностей. Журнал «Международное право и международные организации. International Law and International Organizations», рубрика «Международные организации и мирное разрешение споров». Выпуск № 1, 2016 г. DOI: 10.7256/2226-6305.2016.1.17667. С. 41-49.

7. *Ковалева Т.М.* Правотворческая деятельность межгосударственной организации как способ реализации учредительного акта: дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. - Москва. - 417 с.

8. Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаага, 14 мая 1954 г.) // Нормативные акты ЮНЕСКО по охране культурного наследия. – М.: ЮниПринт, 2002.

9. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.) // Нормативные акты ЮНЕСКО по охране культурного наследия. – М.: ЮниПринт, 2002.

10. Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений
Международного Суда 1948 —1991 гг. / Организация Объединенных Наций.
Нью-Йорк. - 289 с.

11. *Лебединец И.Н.* К вопросу о подразумеваемой компетенции международных организаций // Актуальные проблемы российского права. 2016. №2 (63). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-podrazumevaemoy-kompetentsii-mezhdunarodnyh-organizatsiy> (дата обращения: 30.09.2022).

12. Международное право = Völkerrecht / Вольфганг Граф Витцтум [и др.] ; пер с нем., 2-е изд. / [В. Бергманн, сост.]. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. — 1072 с.

13. *Муфлиханова Д.Р.* Компетенция международной организации на примере организации исламского сотрудничества // Вестник ВУиТ. 2012. №4 (77). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kompetentsiya-mezhdunarodnoy-organizatsii-na-primere-organizatsii-islamskogo-sotrudnichestva> (дата обращения: 30.09.2022).

14. Проект среднесрочной стратегии на 2022-2029 гг. (41 С/4) и проект программы и бюджета на 2022-2025 гг. (41 С/5) // Решения, принятые Исполнительным советом на его 211-й сессии, Париж. - 2021. - 52 с.

15. Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры [Текст]: утверждено 6 декабря 1946 г. Генеральной конференцией и 14 декабря 1946 г. Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций // Руководство Генеральной конференции. – 2002. – С. 157-168.

16. Среднесрочная стратегия ЮНЕСКО 2014-2021 г. Утверждена Генеральной конференцией на ее 37-й сессии (резолюция Генеральной конференции 37 С/1) и подтверждена Исполнительным советом на его 194-й сессии (решение 194 EX/18).

17. *Тункин Г.И.* Теория международного права / Г.И. Тункин. – Москва: Издательство «Международные отношения», 1970. – 511 с.

18. Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры [Текст]: принят в Лондоне 16 ноября 1945 г. // Руководство Генеральной конференции. – 2002. – С. 7-23.

19. *Lauterpacht H.* The Development of International Law by the International Court (Grotius Classic Reprint Series) Reissue Edition Cambridge University Press; Reissue edition (July 21, 2011). 430 p.

20. United Nations Convention on the Law of the Sea, Dec. 10, 1982. [Electronic resource]. Available at: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm. Accessed on: 30.09.2022.