

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v5.2022.10>**В. О. Шульга***аспірантка кафедри права Європейського Союзу  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
[orcid.org/0000-0002-2482-849X](https://orcid.org/0000-0002-2482-849X)*

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕСТИТУЦІЇ ТА ПОВЕРНЕННЯ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ НА МІЖНАРОДНОМУ ТА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

У статті розглянуто питання існування двох рівнів правового регулювання реституції та повернення культурних цінностей – міжнародного та національного. Існування двох рівнів правового регулювання є закономірно обумовленим явищем – з одного боку, культура як така вважається загальнолюдським надбанням, не обмежується жодними кордонами, а з іншого – кожна держава має певні зобов'язання щодо збереження культурних цінностей. Дійсно, враховуючи, що реституція (повернення культурних цінностей) є, в першу чергу, процесом інтернаціональним, її здійснення знайшло належне правове регулювання не тільки на національному, але й на міжнародному рівні. Автор звертає увагу, що питання актуалізується у зв'язку з тим, що в ході повномасштабного вторгнення на територію України Російської Федерації, остання не лише руйнує культурні цінності, а й незаконно переміщує їх з тимчасово окупованих території. Визначено, що проблему реституції неможливо вирішити, залишаючись у межах національного (внутрішньодержавного) правового регулювання та суто у межах міжнародного приватного права. У роботі згадані окремі міжнародні документи, що акумулювали в собі універсальні норми – прийняті під егідою ООН, безпосередньо ЮНЕСКО, в рамках УНІДРУА. Зокрема, щодо Конвенції щодо викрадених або незаконно вивезених культурних цінностей від 24 червня 1995 року зазначається, що вона розроблялася з метою створення єдиного комплексу нормативних правил, головним чином в сфері приватного права, спрямованих на припинення незаконного обороту культурних цінностей. Також звернено увагу, що Конвенція розрізняє термін «реституція», який застосовується лише до викрадених культурних цінностей, та термін «повернення», який застосовується щодо незаконно вивезених культурних цінностей. Підсумовано, що тенденція інтернаціоналізації в умовах глобалізації зумовлює необхідність кардинального переосмислення співвідношення даних рівнів правової регламентації.

*Ключові слова:* культурні цінності, реституція культурних цінностей, повернення культурних цінностей, міжнародно-правове регулювання, національно-правове регулювання.

### **Shulha V. O. LEGAL REGULATION OF RESTITUTION AND RETURN OF CULTURAL VALUES AT THE INTERNATIONAL AND NATIONAL LEVEL**

The article examines the existence of two levels of legal regulation of restitution and return of cultural values – international and national. The existence of two levels of legal regulation is a naturally determined phenomenon – on the one hand, culture as such is considered a common human property, not limited by any borders, and on the other – each state has certain obligations to preserve cultural values. Indeed, given that restitution (return of cultural values) is, first of all, an international process, its implementation has found appropriate legal regulation not only at the national, but also at the international level. The author draws attention to the fact that the issue is brought up to date due to the fact that during the full-scale invasion of the territory of Ukraine by the Russian Federation the latter not only destroys cultural values, but also illegally moves them from the temporarily occupied territory. It was determined that the problem of restitution cannot be solved by remaining within the limits of national (domestic) legal regulation and purely within the limits of private international law. The work mentions separate international documents that accumulated universal norms – adopted under the auspices of the UN, UNESCO directly, within the framework of UNIDROIT. In particular, with regard to the Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Property of June 24, 1995, it is noted that it was developed with the aim of creating a single set of normative rules, mainly in the field of private law, aimed at stopping the illegal circulation of cultural property. It is also noted that the Convention distinguishes between the term "restitution", which applies only to stolen cultural property, and the term "return", which applies to illegally exported cultural property. It is concluded that the trend of internationalization in the conditions of globalization necessitates a radical rethinking of the ratio of these levels of legal regulation.

*Key words:* cultural values, restitution of cultural values, return of cultural values, international legal regulation, national legal regulation.

Зазначимо, що з одного боку, культура як така вважається загальнолюдським надбанням, цінністю, що не обмежується жодними кордонами. З іншого боку, кожна держава має певні зобов'язання щодо збереження культурних цінностей, звичайно, за умови що остання цінує власну культуру. Справді, у сучасному міжнародному праві утвердилася концепція всесвітньої культурної спадщини (надбання) людства, що передбачає зобов'язання держав сприяти поверненню заці-

кавленим державам цінностей, незаконно вивезених з їхньої території. Це обумовлює існування двох рівнів правового регулювання відносин з реституції та повернення культурних цінностей.

Безумовно, проблема охорони культурних цінностей, і зокрема тих, що знаходяться поза межами держави, була і залишається актуальною для України. І хоча перші кроки на шляху формування сучасної державної політики у сфері реституції культурних цінностей, як стверджує

С. Кот, беруть свій початок в останні роки існування Радянського Союзу, питання їх повернення в Україну продовжує бути у фокусі національних інтересів і постійно піднімається на найвищому державному рівні [1, с. 361, 370]. Більше того, це питання актуалізується у зв'язку з тим, що в ході повномасштабного вторгнення на територію України Російської Федерації остання не лише руйнує культурні цінності, а й незаконно переміщує їх з тимчасово окупованих територій. Тож звернення до проблем застосування національних та міжнародних правових механізмів реституції та повернення культурних цінностей, у тому числі в контексті сучасних тенденцій їх співвідношення в умовах глобалізації та інтернаціоналізації, є надзвичайно важливим для нашої держави, що перебуває на порядку денному, а увага вітчизняних фахівців до проблеми пояснюється не лише суто науковим інтересом, а й безпосередньою практичною значимістю для сучасної України.

Погоджуємося з тими вченими, які вважають, що повернення культурної спадщини особливо гостро постає в періоди національного та державного відродження [2, с. 284]. Саме з цією метою у ч. 5 ст. 54 Основного Закону нашої держави встановлено імперативний обов'язок України не обмежуватися створенням умов для збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, але й вживати заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами [3].

Необхідно звернути увагу, що у міжнародному праві немає уніфікованого підходу до визначення поняття «реституція». Походячи від латинського слова «restitution» (повернення, відновлення), поняття «restitutio in integrum» було сформульоване в римському праві як обов'язок відновлення стану речей, який існував на момент учинення протиправної дії чи заподіяння шкоди. Загалом, як зазначає В. І. Акуленко, реституція у міжнародному праві означає повернення майна, яке неправомірно захоплене і вивезене однією державою з території іншої під час збройного конфлікту або іншого міжнародно-протиправного діяння [4, с. 286]. Тож досить довгий час реституція як міжнародно-правове поняття позначало форму матеріальної відповідальності держави, винної в здійсненні акта агресії або іншого міжнародно-правопорушення, яка передбачає зобов'язання держави усунути або принаймні зменшити заподіяну шкоду, відновивши попередній стан. Відповідно, реституція культурних цінностей є однією з форм матеріальної відповідальності держави, яка спрямована на повернення культурних цінностей державі їх походження. Таким чином, дана проблема цілком належала до інституту відповідальності у міжнародному праві та мала виключно публічний відтінок. Правова ідея рес-

титуції полягає у відновленні майнового (матеріального) становища шляхом повернення всього неправомірно отриманого.

Що ж стосується поняття «культурні цінності», то в міжнародних документах так само відсутнє універсальне його розуміння, яке охопило б усі об'єкти, що підпадають під відповідне визначення. У зв'язку з цим кожне джерело права пропонує власне визначення поняття «культурні цінності», виходячи зі специфіки відносин, які ним регулюються. У той же час вперше поняття «культурні цінності» зустрічається у Конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту, підписаної в Гаазі 14 травня 1954 року, п. а ст. 1 якої зазначає, що під культурними цінностями маються на увазі «цінності рухомі та нерухомі, які мають велике значення для культурної спадщини кожного народу, незалежно від їхнього походження та власника» [5]. До речі, Протоколом про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту покладено зобов'язання на сторін запобігати їх вивезенню з території, окупованої під час такого конфлікту [6].

У Резолюції 3187 (XXVIII) Генеральної Асамблеї ООН «Повернення творів мистецтва країнам – жертвам експропріації» від 18 грудня 1973 року задекларовано, що якнайшвидше та безкорисливе повернення одній країні предметів мистецтва, пам'яток, музейних експонатів, рукописів і документів, які належать їй, іншою країною, дозволяє справедливо компенсувати серйозну шкоду, яку було заподіяно країнам, що постраждали внаслідок такого вивезення [7]. До того ж значення цього інституту полягає в тому, що реституція країні її скарбів культури або мистецтва сприяє зміцненню міжнародної співпраці та збереженню й подальшому розвитку загальних культурних цінностей завдяки плідному співробітництву між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, на чому наголошено у Резолюції 42/7 (XLII) Генеральної Асамблеї ООН «Повернення або реституція культурних цінностей країнам їх походження» від 22 жовтня 1987 року [8].

Спеціальним законодавчим актом на національному рівні, що регулює відносини, пов'язані з вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей, та який спрямований на охорону національної культурної спадщини та розвиток міжнародного співробітництва України у сфері культури, є Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV. Про «реституцію культурних цінностей» в нормативно-правовому акті не згадується, проте, відповідно до його положень, повернення культурних цінностей – це сукупність дій, пов'язаних із ввезенням на територію України чи вивезенням із території України на території інших держав культурних цін-

ностей відповідно до позовів і звернень України, інших держав, їх уповноважених органів, рішень судів України або іноземних держав [9]. Водночас ч.2 ст. 2 цього Закону закріплено примат міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, над законодавством України про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей.

Враховуючи, що реституція є, в першу чергу, процесом інтернаціональним, її здійснення знайшло належне правове регулювання не тільки на національному, але й на міжнародному рівні.

Дійсно, практика показала, що проблему реституції неможливо вирішити, залишаючись лише у межах національного (внутрішньодержавного) правового регулювання. Її неможливо вирішити й у рамках міжнародного приватного права. Єдиним питанням, що відноситься до сфери міжнародного приватного права, пов'язаним із проблемою реституції, є питання відшкодування добросовісному набувачу. Правовідносини при реституції виникають не між законним власником та особою, у володінні якої вони опинилися, це відносини між державами, тобто відносини, які повною мірою регулюються нормами міжнародного публічного права. Іншими словами, суб'єктом відносин, що виникають під час реституції, є держава. Тому тільки держава, представлена її главою або урядом, який перебуває при владі в даний період часу, має право на пред'явлення претензії про реституцію всіх культурних цінностей, вивезених з її території. Це правило має найбільш загальний характер і поширюється на всі випадки реституції культурних цінностей.

Зокрема, у Гаазькому протоколі 1954 року закріплювалося, що тільки уряд може вимагати повернення цінностей за кордоном, для чого важливий критерій знаходження майна на території певної держави. Цей принцип був закріплений у Декларації Об'єднаних Націй 1943 року: зобов'язання країни щодо повернення поширюється не тільки на майно, що знаходиться на її території, а й на майно, володіння яким здійснюється громадянами цієї країни.

Тож, універсальні норми репрезентовані актами, прийнятими під егідою ООН та безпосередньо ЮНЕСКО (деякі з них, до речі, згадувалися нами вище), і регулюють радше загальні принципи, на яких базується інститут реституції у міжнародному праві.

Також в рамках УНІДРУА прийнято Конвенцію щодо викрадених або незаконно вивезених культурних цінностей від 24 червня 1995 року [10], яка розроблялася з метою створення єдиного комплексу нормативних правил, головним чином у сфері приватного права, спрямованих на припинення незаконного обігу культурних цінностей, і до якої Україна, однак, й досі не приєдналася.

Слід відразу ж зазначити, що дана Конвенція застосовує термін «реституція» лише до викрадених культурних цінностей, а щодо незаконно вивезених культурних цінностей нею вживається термін «повернення». Очевидно, що хоча можна спостерігати певну фактичну смислову ідентичність названих термінів, правові відносини при реституції викрадених та поверненні незаконно вивезених культурних цінностей, відповідно до документа, мають різний правовий зміст. Відносини щодо реституції викрадених культурних цінностей виникають із факту порушення права власності на культурні цінності та спрямовані на його відновлення, тим самим мають приватно-правовий характер; відносини ж повернення незаконно вивезених культурних цінностей виникають із факту порушення публічно-правових правил держави про вивезення культурних цінностей. Таким чином, відносини щодо повернення незаконно вивезених культурних цінностей мають публічно-правовий відтінок і можуть розглядатися в рамках міжнародного приватного права лише настільки, наскільки пов'язані із відносинами реституції викрадених культурних цінностей (наприклад, коли культурна цінність викрадена і надалі незаконно вивезена).

Водночас під впливом активних інтеграційних процесів, зокрема у Європі, можна констатувати активний розвиток регіональних механізмів, що є складовою співробітництва у цій сфері. Отже, сучасна тенденція інтернаціоналізації, за визначенням М. Г. Хаустової, означає зближення національних політичних і правових систем, що приводить до посилення їх взаємовпливу і взаємодії. Таке зближення сприяє тому, що схожі правові ситуації вирішуються більш ефективно та оперативно [11].

Безумовно, євроінтеграційний вектор розвитку нашої держави зумовлює пріоритетність адаптації законодавства України саме до законодавства ЄС. Так, Главою 24 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року [12] передбачено, що сторони тісно співпрацюють у рамках відповідних міжнародних форумів/організацій, зокрема ЮНЕСКО та Ради Європи, з метою, *inter alia*, розвитку культурного розмаїття, збереження і оцінки культурної та історичної спадщини (стаття 439).

Відповідно до статті 36 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЕС), дотичні положення про вільний рух товарів не усувають заборон чи обмежень щодо імпорту, експорту та транзиту товарів, обґрунтованих підставами захисту національних цінностей, які мають художню, історичну або археологічну цінність [13]. Тому незважаючи на те, що держави-члени зберігають за собою право визначати свої національні цінності та вживати

необхідних заходів для їх захисту, Союз все ж відіграє важливу роль у заохоченні співпраці між державами-членами у справі захисту культурної спадщини європейського значення, до якої належать такі національні цінності.

Так, саме з метою забезпечення фізичного повернення предметів культури до держави-члена, з території якої згадані предмети були незаконно вивезені, спочатку була прийнята Директива Ради № 93/7/ЄЕС про повернення культурних об'єктів, що незаконно вивезені з території держав-членів від 15 березня 1993 року, застосування якої, втім, виявило обмеження згаданих механізмів щодо забезпечення повернення таких предметів культури. На виправлення цієї ситуації була прийнята Директива 2014/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 15 травня 2014 року про повернення предметів культури, незаконно вивезених з території держави-члена, та про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1024/2012 [14], яка сьогодні є ключовим актом з питань реституції культурних цінностей в межах ЄС.

Необхідно відзначити, що сферу дії цієї Директиви поширено на всі предмети культури, які держава-член класифікувала чи визначила відповідно до національного законодавства або адміністративних процедур як частину національних цінностей, що мають художню, історичну або археологічну цінність у межах значення статті 36 ДФЄС. Окрім того, предмети культури, класифіковані чи визначені як національні цінності, більше не повинні належати до категорій або відповідати пороговим значенням щодо їхнього віку та/або фінансової вартості, щоб підлягати поверненню згідно з цією Директивою.

Отже, стаття 36 ДФЄС визнає різноманітність національних механізмів захисту національних цінностей. Для посилення взаємної довіри, готовності до співпраці та взаємного порозуміння між державами-членами Директивою 2014/60/ЄС підкреслена необхідність визначити зміст терміну «національна цінність» у рамках статті 36 ДФЄС.

Важливо також відмітити, що держави-члени повинні сприяти поверненню предметів культури до держави-члена, з території якої такі предмети було незаконно вивезено, незалежно від дати вступу такої держави-члена, та гарантувати, що повернення таких предметів не призводить до виникнення необґрунтованих витрат. Необхідно забезпечити для держав-членів можливість повертати предмети культури, які не були класифіковані чи визначені як національні цінності, за умови, що вони дотримуються відповідних положень ДФЄС, а також предмети культури, незаконно вивезені до 1 січня 1993 року.

Як бачимо, на міжнародному рівні прийнято низку важливих документів з питань реституції та повернення культурних цінностей: від сучасних

декларативних до загальнообов'язкових. Інтегруючись у світове співтовариство, Україна повністю ґрунтується на дотриманні міжнародно-правових норм, дотичних до повернення культурних скарбів [15, с. 224]. Завершене ж правове регулювання інституту реституції та повернення культурних цінностей знаходить на національному рівні, оскільки саме держави, а не міжнародні утворення, самостійно визначають законодавчі імперативи зовнішньої культурної політики.

Погоджуємося, що незважаючи на те, що міжнародна практика реституції та повернення культурних цінностей все ще характеризується різними підходами держав, а отже – наявністю правових колізій і прогалин, для кардинального розв'язання виникаючих проблем необхідна узгодженість відповідних міждержавних та національних механізмів та процедур [4, с. 294], побудована шляхом компромісів, паритетності зобов'язань та збалансованості національних інтересів, які ґрунтуються не тільки на добрій політичній волі, а й на справедливості і праві [16].

Отже, у сучасному світі захист культурних цінностей є актуальним і значущим для кожної держави окремо та для всього міжнародного співтовариства у цілому. Справді, духовне життя цивілізованого суспільства передбачає не лише безперервний процес створення культурних цінностей, а й дбайливе збереження всієї культурної спадщини, створеної попередніми поколіннями, тож не випадково у міжнародному праві питання захисту культурних цінностей у пріоритеті. З іншого боку, концепція весвітньої культурної спадщини (надбання) людства передбачає зобов'язання держав сприяти поверненню заінтересованим державам цінностей, незаконно вивезених з їхньої території. Це обумовлює існування двох рівнів правового регулювання реституції та повернення культурних цінностей – міжнародного та національного. У той же час сучасна тенденція інтернаціоналізації в умовах глобалізації зумовлює необхідність кардинального переосмислення співвідношення даних рівнів правової регламентації означених відносин, що для нашої держави означає знаходження балансу між вже створеним та апробованим часом міжнародно-правовим механізмом та власною стратегією культурної політики України.

### Література

1. Кот С. З історії формування організаційних засад державної політики повернення та реституції культурних цінностей в незалежній Україні. *Історія України: маловідомі імена, події, факти*. 2010. Вип. 36. С. 361–371.
2. Лупандін О. І. Питання реституції культурних цінностей за часів Української Держави 1918 року. *Національна та історична пам'ять*. 2013. Вип. 7. С. 284–291.
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення – 16.12.2022).

4. Акуленко В. І. Терміни як межі міжнародно-правових понять «реституція» і «реституція культурних цінностей». *Праці Центру пам'яткознавства*. 2013. Вип. 24. С. 284–295.
5. Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту: Міжнародний документ від 14.05.1954. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/mu54k01u?an=2&ed=1954\\_05\\_14](https://ips.ligazakon.net/document/view/mu54k01u?an=2&ed=1954_05_14) (дата звернення – 16.12.2022).
6. Протокол про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту: Міжнародний документ від 14.05.1954. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_722#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_722#Text) (дата звернення – 16.12.2022).
7. Резолюція 3187 (XXVIII) Генеральної Асамблеї ООН «Повернення творів мистецтва країнам – жертвам експропріації»: Міжнародний документ від 18.12.1973. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_712#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_712#Text) (дата звернення – 16.12.2022).
8. Резолюція 42/7 (XLII) Генеральної Асамблеї ООН «Повернення або реституція культурних цінностей країнам їх походження»: Міжнародний документ від 22.10.1987. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_717#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_717#Text) (дата звернення – 16.12.2022).
9. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України від 21.09.1999 № 1068-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14#Text> (дата звернення – 16.12.2022).
10. Конвенція щодо викрадених або незаконно вивезених культурних цінностей: Міжнародний документ в від 24.06.1995. URL: <https://www.unidroit.org/english/conventions/1995culturalproperty/translations/ukrainian.pdf> (дата звернення – 16.12.2022).
11. Хаустова М. Г. Тенденція універсалізації та уніфікації права як один із напрямів впливу глобалізації на національну правову систему. *Теорія і практика правознавства* : електр. наук. фах. вид. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». 2013. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013\\_2\\_76](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_76) (дата звернення – 16.12.2022).
12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення – 16.12.2022).
13. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01): угода від 30.03.2010. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU10267> (дата звернення – 16.12.2022).
14. Директива 2014/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради про повернення предметів культури, незаконно вивезених з території держави-члена та про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1024/2012 (нова редакція): Міжнародний документ від 15.05.2014 № 2014/60/ЄС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_003-14#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-14#Text) (дата звернення – 16.12.2022).
15. Романова Т. Процеси реституції пам'яток культури України у 90-ті рр. ХХ ст. *Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії* : збірник наукових праць. 2011. Вип. 14. С. 219–225.
16. Опанасенко О. Реституція в контексті Європейських домовленостей. *Гілея: науковий вісник*. 2015. Вип. 94. С. 66-71. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya\\_2015\\_94\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2015_94_17) (дата звернення – 16.12.2022).