United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Всемирное наследие 23 GA

WHC/21/23.GA/8
Париж, 16 ноября 2021 года
Оригинал: французский

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЁННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ

ДВАДЦАТЬ ТРЕТЬЯ СЕССИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ КОНВЕНЦИИ ОБ ОХРАНЕ ВСЕМИРНОГО КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ

Париж, Штаб-квартира ЮНЕСКО
ноябрь 2021 года

Пункт 8 предварительной повестки дня: Возможные меры в связи с существующей задолженностью, в том числе в отношении рассмотрения номинаций, представленных заинтересованными государствами-участниками, без ущерба для защиты государств, которые не могут заплатить по причинам, не зависящим от них

РЕЗЮМЕ

В соответствии с параграфом 11 Резолюции **22 GA 7** в этом документе представлены возможные меры в связи с существующей задолженностью, в том числе в отношении рассмотрения номинаций, представленных заинтересованными государствами-участниками, без ущерба для защиты государств, которые не могут заплатить по причинам, не зависящим от них.

Проект резолюции: ***23 GA 8***, см. Часть III.

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. На своей 22-й сессии (ЮНЕСКО, 2019) Генеральная Ассамблея государств-участников Конвенции об охране всемирного наследия решила включить в повестку дня своей 23-й сессии пункт, озаглавленный «Возможные меры в связи с существующей задолженностью, в том числе в отношении рассмотрения номинаций, представленных заинтересованными государствами-участниками, без ущерба для защиты государств, которые не могут заплатить по причинам, не зависящим от них» (Резолюция **22 GA 7**, параграф 11).

2. Это дополнение является результатом дебатов, которые периодически проводились с 2012 года как в Комитете всемирного наследия, так и в ходе Генеральной Ассамблеи по вопросу о задолженностях / невыплате начисленных взносов в соответствии со статьей 16 Конвенции.

3. Фактически, согласно статье 16 Конвенции об охране всемирного наследия, уплата обязательных и добровольных начисленных взносов является обязательством всех государств-участников Конвенции. Комитет всемирного наследия подтвердил это в своем Решении **44 COM 14** (Фучжоу/онлайн, 2021). Однако возможное неисполнение обязательств не мешает государствам продолжать пользоваться преимуществами, предоставляемыми им Конвенцией, начиная с осуществления права подавать номинации в Список всемирного наследия.

II. ВОЗМОЖНЫЕ МЕРЫ В СВЯЗИ С ЗАДОЛЖЕННОСТЬЮ

A) Права, предоставленные Конвенцией

4. Основными правами государств-участников Конвенции, среди прочего, являются:

    a. возможность подачи кандидатуры в Комитет всемирного наследия;

    b. возможность реализации права голоса;

    c. возможность подачи номинаций в Список всемирного наследия;

    d. возможность выбора системы начисления добровольных взносов (статья 16.2);

    e. возможность подачи запроса на международную помощь (статья 19);

    f. возможность денонсации Конвенции (статья 35).

B) Существующие меры

5. В его нынешнем виде текст Конвенции предусматривает только одну меру в случае задержки уплаты обязательного или добровольного взноса в отношении текущего года и календарного года, непосредственно предшествующего ему, в соответствии со статьей 16, т. е. : **лишение права быть избранным в Комитет** всемирного наследия (статья 16.5).

6. Кроме того, в 1989 году Комитет отметил «сохранение определенных задержек с уплатой обязательных или добровольных взносов», вследствие чего он решил, что «государства-участники, имеющие задолженность по платежам за рассматриваемый двухлетний период, **не смогут получить международную помощь, предоставляемую Фондом**, кроме исключительных обстоятельств или

чрезвычайной ситуации» (Решение **13 COM XII.34**, ЮНЕСКО, 1989). В том же Решении Комитет поручил Секретариату соответствующим образом изменить Практическое руководство. Пересмотренное Практическое руководство, включающее эти положения, было принято Комитетом на его 15-й сессии (Картаж, 1991) Решением **15 COM XIV.57**.

7. Таким образом, эти две меры являются единственными действующими на сегодняшний день в случае неуплаты взносов.

C) Возможность применения других мер

8. Что касается права денонсировать Конвенцию или права выбора системы начисления добровольных взносов (параграфы 4d) и 4f) выше), очевидно, что неуплата взносов не может иметь никакого влияния, поскольку эти права строго подпадают под вопрос суверенитета затрагиваемых государств.

9. Таким образом, права, в отношении которых может быть изучена осуществимость мер, связанных со взносами, – это право голоса на Генеральной Ассамблее и в Комитете, а также право представить номинацию для включения в Список всемирного наследия.

10. В настоящее время эти права остаются приобретенными независимо от статуса вкладов.

1) Право голоса на Генеральной Ассамблее и в Комитете

11. Если мы сравним методы проведения выборов в различные руководящие органы Конвенций ЮНЕСКО по культуре, мы увидим, что методы, которые предусматривают выборы, не имеют ограничительных мер с точки зрения права голоса (Второй протокол (1999) к Гаагской конвенции 1954 года для защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения 2005 года и Конвенция об охране нематериального культурного наследия 2003 года)[1].

12. Что касается руководящих органов ЮНЕСКО, то осуществление права голоса на Генеральной конференции зависит от уплаты взносов в соответствии со статьей IV.C.8b) Устава: *«Государство-член не может участвовать в голосовании Генеральной конференции, если сумма задолженности в отношении его взносов превышает сумму финансового взноса, начисляемого ему за текущий год и за календарный год, который непосредственно предшествовал этому».* Аналогичным образом, после внесения поправки в Устав на 40-й сессии Генеральной конференции в отношении Исполнительного совета: *«Государство-член не может участвовать в голосовании, если сумма задолженности в отношении его взносов превышает сумму финансового взноса, начисляемого ему за текущий год и за календарный год, который непосредственно предшествовал этому»* (статья V.C.14.b) Устава). Однако в обоих случаях Генеральная конференция может принять решение сделать исключение из этого правила, *«если она сочтет, что нарушение вызвано обстоятельствами, не зависящими от указанного государства-члена »* (статьи IV.C. 8.c) и V.C.14.b) Устава). Процедура, применяемая к коммуникациям с государством-членом, ссылающимся на это

[1] Следует отметить, что выборы не предусмотрены ни в тексте Конвенции об охране подводного культурного наследия 2001 года, ни в Конвенции 1970 года о мерах, которые необходимо предпринять для запрещения и предотвращения ввоза, незаконного экспорта и передачи права собственности на культурные ценности.

положение, определяется статьей 80 Правил процедуры Генеральной конференции и статьей 48.2 Правил процедуры Исполнительного совета.

13. С 2019 года Устав с поправками, внесенными Генеральной конференцией на ее 40-й сессии, также предусматривает ограничение права на избрание: *«Государство-член не может быть избрано в Исполнительный совет, если сумма задолженности в отношении его взносов превышает сумму финансового взноса, начисляемого ему за текущий год и за календарный год, который непосредственно предшествовал этому. Однако Генеральная конференция может разрешить этому государству-члену иметь право на избрание в Исполнительный совет, если сочтет, что нарушение вызвано обстоятельствами, не зависящими от этого государства-члена.* » (статья V.A.1.b)).

14. В соответствии с Конвенцией 1972 года, если уже существует явное ограничение права на избрание в Комитет в случае задержки выплаты обязательного или добровольного взноса за текущий год и календарный год, непосредственно предшествующий ему, Конвенция не предусматривает любые ограничения права голоса государств-участников Конвенции в рамках Генеральной Ассамблеи или права голоса членов Комитета в Комитете. В связи с этим следует отметить, что Устав ЮНЕСКО, который уже предусматривал ограничение права голоса на Генеральной конференции, был изменен на 40-й сессии, чтобы также предусмотреть ограничения права голоса в Исполнительном совете. Поскольку право голоса связано со статусом государства-участника Конвенции, ограничение права голоса в Генеральной Ассамблее или Комитете будет означать, что государства-участники Конвенции рассматривают поправки к Конвенции. Процедура внесения поправок в Конвенцию предусмотрена статьей 37 Конвенции. Согласно статье 37.1, «данная Конвенция может быть пересмотрена Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры». «Однако, пересмотр будет касаться только тех государств, которые станут участниками Конвенции в пересмотренной редакции».

2) Право на <u>подачу</u> номинаций для включения в Список всемирного наследия

15. Среди конвенций ЮНЕСКО только Конвенция 1972 года и Конвенция об охране нематериального культурного наследия 2003 года предусматривают включение объектов в списки; они не предусматривают каких-либо ограничений на право представлять объекты/элементы для таких номинаций.

16. Статья 11.1 Конвенции 1972 года предусматривает, что каждое государство-участник представляет *«перечень объектов культурного и природного наследия, расположенных на его территории и подлежащих включению в список, предусмотренный в параграфе 2 настоящей статьи»*.

17. Именно на основе этих перечней Комитет составляет Список всемирного наследия. Так, в статье 11.2 Конвенции 1972 года указывается, что *«на основе перечней, представляемых государствами в соответствии с параграфом 1 выше, Комитет составляет, обновляет и публикует под названием «Список всемирного наследия» список ценностей культурного и природного наследия, как они определены в статьях 1 и 2 настоящей Конвенции, которые, по его мнению, имеют выдающуюся универсальную ценность в соответствии с установленными им критериями.»*

18. Юридическое заключение о введении ограничений на представление номинаций членами Комитета было представлено на 7-й внеочередной сессии Комитета в 2004 году (Документ WHC-04/7 EXT.COM/4B.Add). В свете статьи 11. 1 Конвенции в этом

заключении указывается, что «Государства-участники имеют право на то, чтобы Комитет изучил перечень с целью возможного включения объектов в Список всемирного наследия». Более того, поскольку право государств-участников на изучение их объектов Комитетом с целью возможного включения в Список всемирного наследия осуществляется через номинации, в юридическом заключении указывается, что «представление номинаций государствами-участниками является для них осуществлением права на изучение их перечня Комитетом, правом, вытекающим из положений параграфа 2 статьи 11». Отсюда следует, что запрет государствам-участникам подавать номинации на объекты приведет к тому, что такие государства не смогут осуществлять свои права, предусмотренные Конвенцией.

19. Поскольку Конвенция признает право государств-участников на то, чтобы их номинации рассматривались Комитетом, введение ограничения для некоторых государств, в случае неуплаты их финансового взноса, на представление номинации потребует внесения поправки в Конвенцию.

3) Рассмотрение номинаций Комитетом

20. В юридическом заключении, представленном на 7-й внеочередной сессии Комитета в 2004 году (Документ WHC-04/7 EXT.COM/4B.Add), говорится, что, хотя «было бы юридически проблематично пытаться запретить членам Комитета подавать номинации, тем не менее представляется возможным, чтобы Комитет налагал на себя определенные ограничения при рассмотрении номинаций» и указывается, что «Комитет уполномочен устанавливать правила, в соответствии с которыми он определяет ограничение или приоритет в количестве или в категориях номинаций, которые он рассматривает в рамках одной сессии». Таким образом, чтобы иметь возможность управлять большим количеством номинаций, со временем Комитет принял решения, которыми он ограничил количество номинаций, представленных ему на рассмотрение. Последнее решение (Решение **40 COM 11**, Стамбул / ЮНЕСКО, 2016) установило этот лимит в 35 номинаций в год, при этом от одного государства-участника допускается только одна номинация. Эти решения Комитета основаны на полномочиях, прямо предоставленных ему Конвенцией в отношении установления его методов и правил работы (например, для принятия правил процедуры, установления критериев и т. д.) или его собственных функции, как определено в Конвенции. Эти ограничения не затрагивают основного права государств на рассмотрение их дел Комитетом; они влияют только на график проверки в случае превышения годового лимита в 35 номинаций.

21. При рассмотрении номинаций, представленных государствами-участниками, Комитет далее решил определить порядок приоритетности для рассмотрения номинаций в случае превышения лимита в 35 номинаций. И в этом случае рассмотрение дополнительных номинаций будет перенесено на следующий год. Таких приоритетов, перечисленных в параграфе 61c) Практического руководства, в настоящее время 12.

22. Поэтому Комитет мог бы рассмотреть вопрос о **добавлении к параграфу 61c) Практического руководства приоритета рассмотрения Комитетом номинаций в связи с выплатой взносов.** В этом контексте уплата взносов будет иметь потенциальное влияние только в том случае, если будет превышен годовой лимит в 35 номинаций. Кроме того, предстоит определить не только позицию выплаты взносов в шкале приоритетов, но и применимый график (установленный крайний срок для предоставления доклада о платежах). Также необходимо предвидеть, что произойдет в случае выплаты взносов во время процесса оценки (который длится 2 календарных года).

23. Тот факт, что оценка по номинациям связана с расходами, которые несет Фонд всемирного наследия, может оправдать **отсрочку рассмотрения досье по номинациям в связи с уплатой взносов**. Затем необходимо будет определить условия применения такого механизма, в частности, крайний срок, принятый для подготовки отчета о платежах, и то, как часто может происходить такая отсрочка.

24. В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи в 2019 году ограничения также должны учитывать *«защиту государств, которые не могут заплатить по причинам, не зависящим от них»*. Эта защита будет предполагать установление процедуры проверки, которую нужно определить, что может значительно усложнить существующие процессы: необходимо будет определить применимые критерии для «причин, не зависящих от государств», создать проверяющий орган, который должен быть составлен в соответствии с методом, который необходимо определить, и проводить совещания в соответствии с графиком, который также должен быть определен, и который должен быть совместимым с графиком параграфа 168 Практического руководства и т. д. Ожидаемая выгода с точки зрения взыскания задолженности кажется ограниченной по сравнению с затратами времени персонала при создании и применении подобной процедуры.

III. ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ

***Проект резолюции:* 23 GA 8**

Генеральная Ассамблея,

1. рассмотрев документ WHC/21/23.GA/8,

2. напоминая о том, что для всех государств-участников Конвенции уплата ежегодных взносов в Фонд всемирного наследия является юридическим обязательством в соответствии со статьей 16;

3. […]