

Май, № 3

Юридические науки

2012

УДК 341.1/.8

АНАСТАСИЯ ВИТАЛЬЕВНА БАКУНОВИЧ

аспирант кафедры конституционного и международного права
юридического факультета, Российской таможенной академии
(г. Люберцы, Московская область)
asya89_2003@bk.ru

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ ЧЕРЕЗ ТАМОЖЕННУЮ ГРАНИЦУ

Исследуется международно-правовое регулирование перемещения культурных ценностей через таможенную границу. Рассматриваются основные понятия и критерии отнесения предметов к культурным ценностям; проводится ретроспективный анализ правового регулирования формирования понятия культурных ценностей и порядка их перемещения через таможенную границу.

Ключевые слова: международно-правовое регулирование, культурные ценности, таможенная граница, перемещение, государство, защита

Культурные ценности – это неотъемлемые элементы национального культурного наследия стран. В результате совершения таких преступлений, как хищение, контрабанда, а также уничтожение или повреждение культурных ценностей, страна теряет часть своего культурного наследия [6; 38].

Сохранение культурных ценностей имеет приоритетное значение для любого государства, так как свободный доступ к культурным ценностям и ознакомление с культурным наследием страны является важнейшим из инструментов формирования общественного сознания и целостной системы духовных ценностей, влияющих на все сферы государственной и общественной жизни, особенно подрастающего поколения. Кроме того, в процессе контрабандного перемещения культурных ценностей часть из них безвозмездно утрачивается или повреждается в процессе хищения, транспортировки, сокрытия [9; 24]. Отмечены случаи нанесения повреждений культурным ценностям при неумелой организации их хранения или при проведении следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий [5; 20].

Перемещение культурных ценностей через таможенную границу характеризуется определенной спецификой. Как особый вид товара они ввозятся в страну и вывозятся за ее пределы под строгим контролем со стороны государственных органов. Государство не должно препятствовать свободному международному культурному обмену, но оно обязано сохранять культурные ценности, находящиеся на его территории. Немаловажная роль в регулировании процесса перемещения культурных ценностей отводится таможенным органам, которые, в свою очередь, обеспечивают соблюдение законодательства в части контроля порядка перемещения культурных ценностей через таможенную границу.

Типология культурных ценностей, запечатленная в различных международных конвенциях и нормативно-правовых актах, претерпела

существенные изменения, так как любое законодательство разрабатывается с учетом необходимости отображения и нормативного решения тех проблем, которые являются актуальными на данный момент времени. Примером тому может служить защита культурных ценностей в период военных конфликтов, проведения общественных и частных работ и нормативная база, создаваемая при этом.

Данное требование было сформулировано еще в 1935 году в «Пакте Периха». Согласно данному Пакту, «исторические памятники, научные, художественные, образовательные и культурные учреждения, музеи считаются нейтральными и как таковые пользуются уважением и покровительством воюющих сторон. Таким же уважением и покровительством пользуются сотрудники вышеназванных учреждений» [11; 205]. Развитие коллекционирования, международных культурных контактов, а также музейные обмены выставками и как следствие более интенсивное перемещение культурных ценностей вызвали необходимость формирования понятия «движимые и недвижимые культурные ценности». Позднее на Генеральной конференции ООН по вопросам образования, науки и культуры, которая проходила в Париже 19 ноября 1968 года, была сформирована Парижская конвенция от 19.11.1968 «Рекомендация «О сохранении культурных ценностей, подвергающихся опасности при проведении общественных или частных работ»» [3] (далее – Конвенция 1968 года), в которой дается понятие движимых и недвижимых культурных ценностей. Сама идея выявления в каждой стране мира культурных ценностей с целью их последующей охраны появилась в связи со строительством в 1960-х годах Асуанской плотины, возведение которой грозило затоплением старинных храмов [3]. В 1978 году на своей двадцатой сессии Генеральная конференция ООН расширила понятие «движимые культурные ценности», подчеркнув, что к ним относятся все движимые ценности,

являющиеся выражением или свидетельством творчества человека или эволюции природы и имеющие ценность с археологической, исторической, художественной, научной или технической точки зрения [11; 103].

В настоящий момент правовой охране культурных ценностей посвящено множество нормативных правовых актов. В современном международном праве насчитывается более 60 специальных правовых актов, которые носят универсальный и региональный характер и направлены на регламентацию отношений в сфере охраны и сохранения объектов культурного наследия. Общеизвестно, что в международном праве объектом охраны являются все культурные ценности в наиболее широком смысле данного понятия, но практически любой правовой акт международного характера содержит собственное определение, принятное исходя из конкретных целей и задач в рамках данного документа [8; 302]. Примером тому могут служить следующие международные акты: Конвенция «О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи прав собственности на культурные ценности» (1970), Конвенция ЮНИДРУА «По похищенным и незаконно вывезенным культурным ценностям» (1998).

В свете сложившейся международной ситуации, которая на данный момент оценивается как чрезвычайная, особую актуальность приобретает правовая защита культурных ценностей. С 1960 года преступные посягательства на культурные и исторические ценности приобрели беспрецедентное распространение и вышли на второе место после контрабанды и перепродажи наркотиков. Каждый день в мире похищаются около 450–500 произведений живописи, предметов, связанных с религиозными культурами, и других памятников культуры. По оценкам экспертов, общая сумма потерянных ценностей составляет несколько миллиардов долларов. Так, во Франции с 1954 года бесследно исчезли 12 тыс. произведений искусства, в Италии – 40 тыс. В Западной Европе действуют около 50 криминальных группировок, занимающихся темевым бизнесом по контрабанде антикварных ценностей. В России в 1998 году при попытке незаконного вывоза задержано 8 тыс. предметов, относящихся к объектам антиквариата и искусства, ориентировочная оценочная стоимость которых составляет 27 % стоимости всех предметов контрабанды в неторговом обороте страны [9; 7].

Рассмотрим, как регламентируется процесс перемещения культурных ценностей через таможенную границу в разных странах. В Италии с целью совершенствования обмена информацией между компетентными учреждениями и соответствующими базами данных на национальном, региональном и международном уровнях

(с Интерполом и французским Центральным бюро по поиску похищенных культурных ценностей) создано несколько электронных каналов передачи данных. В 2001 году в Риме прошел международный симпозиум, на котором было обращено внимание на увеличение числа случаев разграбления культурных ценностей и важное значение кодекса этики Международного совета музеев. Меры по распространению информации о пропавших предметах культуры оказались успешными и способствовали их обнаружению. В настоящее время создана археологическая карта наземных и подводных объектов, которая существует и в электронном формате. В нее вносится информация об ущербе, наносимом незаконными раскопками. Регулярно проводятся кампании по повышению уровня информированности общественности [13; 47].

Аргентина на национальном и международном уровнях постепенно наращивала усилия по борьбе с незаконным оборотом предметов культуры, в частности, в последние два года были разработаны новые соглашения и созданы специальные комиссии. В соответствии с законом № 25.197 «О регистрации культурных ценностей» всем территориальным органам власти предложено разработать реестр культурных ценностей, который будет включен в общенациональный реестр. Важным шагом в сохранении культурного наследия стало создание по указу министра культуры подотчетного ему Комитета по борьбе с незаконным оборотом культурных ценностей Аргентины для решения следующих задач: разработка механизмов предупреждения незаконного оборота культурных ценностей и борьбы с ним; содействие проведению информационных кампаний с целью повышения осведомленности общественности о данной проблеме; разработка по образцу Международного совета музеев (далее – ИКОМ) «Красного списка» культурных ценностей Аргентины, находящихся в опасности, который впоследствии будет включен в «Красный список» находящихся в опасности объектов культуры Латинской Америки; обеспечение введения и обновления баз данных по культурным ценностям; организация специальной подготовки сотрудников государственных и частных учреждений по вопросам предупреждения незаконного оборота культурных ценностей и борьбы с ним; сотрудничество в этой борьбе со всеми национальными и международными, правительственными и неправительственными структурами. В каждой провинции действует система охраны археологических объектов, которая является частью рабочего плана, утвержденного правительством страны для каждого муниципалитета в целях предотвращения проведения незаконных раскопок. В соответствии с законодательством любой запрос на вывоз культурных ценностей должен

быть представлен министру культуры, после чего выдается экспортное свидетельство в таможенную службу. Вывоз культурных ценностей без этого свидетельства является незаконным деянием. Правительство эффективно задействует все виды национальных полицейских сил (воздушные, морские, пограничные) для усиления пограничного контроля, а также осуществляет обмен информацией с другими партнерами в этой сфере для развертывания широкой борьбы с незаконным оборотом культурных ценностей. В 2000 году было подписано соглашение об обмене информацией между министром культуры, федеральной полицией (отделением Интерпола) и ИКОМ. В соответствии с данным соглашением музеям, национальным выставочным залам и галереям предоставляются формуляры КРИГЕН-АРТ, используемые Интерполом для идентификации предметов культуры; информация о них включается в базу данных с системой автоматического поиска. Кроме того, создана веб-страница «INTERPOL Argentina» для охраны объектов, которые считаются частью культурного наследия страны. В июле 2002 года было подписано дополнительное соглашение между министром культуры и национальной авиационной полицией, предусматривающее официальную разработку совместных действий по охране культурного наследия Аргентины [12; 32].

Иордания традиционно придает огромное значение культурному наследию и понимает его подлинную ценность. В соответствии с законодательством в начале XX века был создан Департамент древностей, в функции которого входит осуществление политики государства в области культуры, включая выполнение соответствующих конвенций, участником которых является Иордания. Департамент принимает и удовлетворяет запросы других государств о введении ограничений на ввоз археологических или этнологических остатков материальной культуры древнего человека. Ввоз не разрешается, если известно или считается, что объекты были похищены; в таком случае они обычно конфискуются. Лица, ответственные за нарушение законодательства, подлежат наказанию. Департамент обеспечивает сотрудничество компетентных служб с целью содействия реституции незаконно перемещенных культурных ценностей их законному владельцу. Для получения разрешения на ввоз лицо, намеревающееся ввезти определенные культурные ценности из-за рубежа, должно выполнить установленные законодательством требования. Объекты, в отношении которых действуют ограничения, могут ввозиться при наличии разрешения на вывоз, выданного страной их происхождения. Ограничения на ввоз не действуют в отношении культурных ценностей, находящихся во временном

пользовании с целью организации выставок с разрешения Департамента.

Существует национальный реестр культурных ценностей Иордании, включающий информацию о частных коллекциях. Таможенный департамент особенно внимательно относится к проблеме незаконного оборота культурных ценностей. Для борьбы с этим явлением создано специальное подразделение полиции. В определенных обстоятельствах принимаются меры специального характера, как это было недавно в отношении культурных ценностей Ирака, когда полицейские и таможенные службы Иордании были переведены на особый режим работы для отслеживания ввоза, вывоза и/или оборота культурных ценностей Ирака [12; 34].

Ограничения на вывоз существуют для всех категорий археологических или этнологических объектов. Ограничения не действуют только в отношении культурных ценностей, которые передаются во временное пользование для организации выставок с соответствующего разрешения премьер-министра Иордании.

Конституция Бразилии предусматривает надежную охрану всех форм культурного наследия, исполнительные органы власти обязаны принимать меры с целью заключения соглашений между федерацией и штатами для улучшения координации и развития мероприятий, связанных с охраной национального исторического и художественного наследия и стандартизацией дополнительного законодательства штатов в этой области. В Федеральной конституции Бразилии первым подпунктом статьи 216 Главы II, посвященной культуре, предусматривается, что «правительство в сотрудничестве с обществом популяризирует и охраняет культурное наследие Бразилии посредством составления перечней; регистров; наблюдения, декретов об охране памятников, экспроприации и других форм защиты и охраны». В частности, в течение многих лет Министерство культуры возлагало на свой Департамент национального исторического и художественного наследия (далее – ИПХАН) задачу охраны культурного наследия. В круг обязанностей ИПХАН включена функция по ведению регистра археологических памятников Бразилии, а также археологического, этнографического, пейзажного, исторического регистров и регистра изящных искусств. Ценности, принадлежащие федерации, штатам и муниципалитетам, регистрируются, а предметы, находящиеся в частной собственности, включаются в регистр на добровольной основе в случае, если ИПХАН дает на это свое согласие. Может также производиться обязательная регистрация предметов, находящихся в частной собственности. О всех перемещениях этих предметов в пределах страны необходимо сообщать ИПХАН. Зарегистрированные предметы нельзя вывозить

за пределы страны, за исключением вывоза на короткий срок в целях культурного обмена по усмотрению ИПХАН. Собственник должен сообщать ИПХАН об утрате или краже зарегистрированных предметов. В случае продажи частных зарегистрированных предметов правительство имеет право их покупки. Лица, торгующие антиквариатом, произведениями искусства, рукописями, старыми и редкими книгами, должны регистрировать их на специальной основе в ИПХАН и предоставлять каждые шесть месяцев списки исторических и художественных ценностей, которыми они владеют. Организаторы аукционов, намеревающиеся продать эти предметы, должны предоставить ИПХАН список. В случае невыполнения этого положения им грозит штраф. Подлинность этих предметов должна подтверждаться ИПХАН до выставления их на продажу. В рамках борьбы с незаконным оборотом культурных ценностей ИПХАН оказывал содействие проведению просветительской кампании вместе с Интерполом и ИКОМ, которая была развернута в 1997 году и продолжается до сих пор. Федеральные сотрудники посещают учебно-практические семинары, в ходе которых они получают подготовку с целью опознания похищенных предметов или предметов, находящихся в незаконном обороте. В религиозных учреждениях проводятся описи. Была составлена база данных на основе стандартных заявок, а также создано программное обеспечение для ввода данных. ИПХАН составил регистр и создал базу данных по разыскиваемым пропавшим культурным ценностям, с которыми можно ознакомиться на его веб-сайте. В 2002 году в рамках ИПХАН был создан спе-

циальный отдел, который занимается исключительно пропавшими культурными ценностями [12; 50].

В настоящее время проблема правового регулирования гражданского оборота культурных ценностей является весьма актуальной для позитивного права, теории и правоприменительной практики. Это связано с тем, что нормы международного законодательства, устанавливающие особенности гражданского оборота культурных ценностей, не носят системного характера и содержат целый ряд пробелов и коллизий. Таким образом, высокая общественная опасность, резкий рост числа посягательств на культурные ценности, сложность квалификации правонарушений и преступлений, особый порядок перемещения культурных ценностей через таможенную границу обусловливают необходимость дальнейшего усовершенствования законодательства в этой сфере. Таковы основные, наиболее актуальные аспекты регулирования общественных отношений, связанных с рынком культурных ценностей и вопросами предотвращения правонарушений, прежде всего контрабанды. Совершенствование юридических средств влияния на эти процессы является определяющим [7; 32].

Существенным аспектом также является возможность привлечения средств массовой информации для проведения масштабных кампаний по информированию общественности, акцентирующих особое внимание на угрозе незаконного оборота культурных ценностей. Необходимо проведение специальной подготовки кадров, укрепление сотрудничества с соответствующими партнерами в международных профессиональных и национальных объединениях.

ИСТОЧНИКИ

- Гаагская Конвенция от 14.05.1954 «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 258–281.
- Парижская Конвенция от 14.11.1970 «О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности» // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М.: Международные отношения, 1991. С. 283–290.
- Рекомендация от 19.11.1968 «О сохранении культурных ценностей, подвергающихся опасности при проведении общественных или частных работ» // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 323–331.
- Римская Конвенция ЮНИДРУА от 24.06.1995 «По похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям» // Международное частное право: Сборник документов. М.: БЕК, 1997. С. 499–506.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Беспалько В. Г. Понятие и признаки культурных ценностей как предметов преступлений // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 71–81.
- Богуславский М. М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. М.: Юристъ, 2005. 345 с.
- Виноградов Н. А. Культурные ценности в цикле таможенного регулирования (некоторые подходы к изучению) // Циклы природы и общества: Материалы междунар. конф. Ставрополь: АГРУС, 2005.
- Герасимов А. А. Культурные ценности: эволюция понятия. М.: МГУКИ, 2004. 205 с.
- Дьяков И. В. Современное состояние законодательства Российской Федерации об охране культурных ценностей и проблема его гармонизации // Актуальные проблемы сохранения культурных ценностей в Дальневосточном регионе. Владивосток: Российская таможенная академия. Владивостокский филиал, 2003. С. 46–53.
- Качалова В. Г. Государственная политика России в области охраны культурных ценностей в XVIII–XX вв.: Дисс. ... д-ра ист. наук. СПб., 2000.
- Яковлев А. В. Культурные ценности. М.: ЭКСМО, 2009. 423 с.
- Mujica S. UNESCO celebrates 40 years of combating illicit trafficking in cultural property // WCO journal. 2011. March.
- Schmitz M. WCO calls for increased border vigilance to protect cultural heritage // WCO journal. 2012. March.