

П. П. ГЛУШЕНКО,
декан юридического факультета СПбГУП,
заведующий кафедрой государственного права,
доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Культурные ценности международного и национального уровня были, есть и будут находиться под пристальным вниманием ученых, политиков, простых граждан.

Вначале разберемся с понятиями «государственно-правовая защита», «культурные цен-

ности», а затем попытаемся определить существующие в данной области проблемы и пути их разрешения либо локализации.

Согласно существующей юридической практике, и не только в Российской Федерации, под **государственно-правовой защитой**

принято понимать совокупность методов, средств и способов, урегулированных нормами национального и международного права, используемых в целях реализации права доступа к культурным ценностям, либо его восстановления, или защиты в случае нарушения. К методам, в свою очередь, относятся: убеждение, обжалование и принуждение. Чаще всего используемыми средствами государственной-правовой защиты являются: правомерное и своевременное обращение к административному расследованию; правомерное и соразмерное содеянному правонарушению применение юридической ответственности и правомерное и своевременное возбуждение уголовных дел по каждому факту посягательства на культурные ценности. Способы защиты тоже известны, их пять: административно-правовой, гражданско-правовой, уголовно-правовой, конституционно-правовой и международно-правовой.

Под культурными ценностями, как это видно из ст. 1. Рекомендаций «О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, ввоза, передачи прав собственности на культурные ценности», принятых ЮНЕСКО 13 ноября 1964 г., понимается **движимое и недвижимое имущество, имеющее большое значение для культурного достояния государства, т. е. такие предметы, как произведения искусства и архитектуры, рукописи, книги и иное представляющее интерес с точки зрения искусства, истории или археологии, этнологические документы, типичные образцы флоры и фауны, научные коллекции и важные коллекции книг и архивных документов, в том числе музыкальные архивы.**

В этом определении можно выделить следующие ключевые признаки:

а) движимое и недвижимое имущество. Включение в данное определение недвижимого имущества подразумевает также возможность расчленения такового и дальнейший его незаконный вывоз или ввоз по частям. На наш взгляд, в данном случае некорректно говорить о недвижимости, так как в результате подобного расчленения каждая часть становится движимой;

в) имущество, имеющее большое значение для культурного достояния каждого государства. При этом значимость определяет само государство (ст. 1 п. 2 указанных Рекомендаций);

с) предметы, представляющие интерес с точки зрения искусства, истории или археологии.

Несколькими годами позже Генеральная конференция ЮНЕСКО на XIV сессии 14 ноября 1970 г. одобрила одноименную Конвен-

цию¹. Однако определение, данное в Конвенции, значительно отличается от предыдущего тем, что в нем перечислено больше конкретных элементов, а из критериев общего характера отмечены только два: ценности религиозного или светского характера; каждое государство само определяет предметы, относящиеся к рассматриваемой категории. Из определения исчезло указание на движимое и недвижимое имущество, но в перечне (ст. 1 п. «г») названы «составные части расчлененных художественных и исторических памятников и исторических мест». Такая трактовка, несомненно, более логична по сравнению с приведенной в Рекомендациях.

Перечень объектов незаконного ввоза или вывоза, содержащийся в ст. 1 Конвенции, включает в себя следующие 11 категорий:

1) редкие коллекции и образцы флоры и фауны, минералогии, анатомии и предметы, представляющие интерес для палеонтологии;

2) ценности, касающиеся истории, включая историю науки и техники, историю войн и обществ, а также связанные с жизнью национальных деятелей, мыслителей, ученых и артистов и с крупными национальными событиями;

3) археологические находки (включая обычные и тайные), археологические открытия;

4) составные части расчлененных художественных и исторических памятников и археологических мест;

5) старинные предметы более чем 100-летней давности, такие, как надписи, чеканные монеты и печати;

6) этнологические материалы;

7) художественные ценности, такие, как: — полотна, картины и рисунки целиком ручной работы на любой основе и из любых материалов (за исключением чертежей и промышленных изделий, украшенных от руки);

— оригинальные произведения скульптурного искусства из любых материалов;

— оригинальные гравюры, эстампы и литографии;

— оригинальные художественные подборки и монтажи из любых материалов;

8) редкие рукописи и инкунабулы, старинные книги, документы и издания, представляющие особый интерес (исторический, художественный, научный, литературный и т. д.), отдельно или в коллекциях;

9) почтовые марки, налоговые и аналогичные марки отдельно или в коллекциях;

10) архивы, включая фоно-, фото- и кино-архивы;

¹ Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, ввоза, передачи прав собственности на культурные ценности от 14 ноября 1970 года.

11) мебель более чем 100-летней давности и старинные музыкальные инструменты.

Рекомендации 1964 г. и Конвенция 1970 г. предусматривают принятие государствами определенных национальных мер для достижения поставленных данными актами целей. К этим мерам, в частности, относится установление эффективного контроля за вывозом культурных ценностей (ст. 3 Рекомендаций и ст. 6 Конвенции). К тому же в ст. 6 Конвенции говорится о соответствующих мерах этого контроля, а именно: государства обязуются разработать документы, которыми экспортер уведомляет, что дано разрешение на вывоз культурных ценностей. Кроме того, в нормах права должно содержаться запрещение вывоза культурных ценностей без разрешения и свидетельства, о чем должна быть оповещена общественность.

В качестве следующей меры под контроль должен быть поставлен ввоз культурных ценностей (ст. 4 и ст. 7 соответственно). В Рекомендациях по этому поводу сказано так: «Всякий ввоз культурных ценностей должен разрешаться лишь после снятия каких-либо возражений в отношении этих ценностей со стороны компетентных властей государства, откуда они вывозятся». Разрешение дается при наличии свидетельства, которое удостоверяет, что ценность не похищена, а вывозится на законных основаниях. Видимо, в силу своей невыполнимости данная мера в Конвенции сформулирована иначе. Согласно ей, государства обязаны «запрещать ввоз культурных ценностей, похищенных из музея или религиозного, или светского исторического памятника, или подобного учреждения другого государства-участника настоящей Конвенции. При условии, что такая ценность числится в описи предметов, принадлежащих данному учреждению».

Значительным упущением данной нормы является то, что в ней не предусмотрен запрет на ввоз ценностей, похищенных из частных коллекций. Это выглядит тем более странным, что законодательства большинства государств в первую очередь охраняют частную собственность, считая ее хищение уголовным преступлением.

Еще одной мерой, предусмотренной и Рекомендациями и Конвенцией, является отказ музеев от приобретения любой культурной ценности, явившейся предметом незаконного ввоза или вывоза (ст. 8 Рекомендаций, ст. 7 п. «а» Конвенции). Для обеспечения этой меры предусмотрено создание соответствующих служб, которые должны заниматься составлением реестра культурных ценностей, содействовать разработке норм права, созданию и развитию научных учреждений,

необходимых для сохранения культурных ценностей (ст. 10, 11 Рекомендаций, ст. 5 Конвенции).

Особую значимость для государственно-правовой защиты культурных ценностей среди мер внутригосударственного порядка имеет признание за таким видом покушений хищения особо опасного характера. Статья 7 Рекомендаций дает совет государствам рассматривать «как незаконный всякий вывоз, ввоз или передачу права собственности, совершенные в нарушение правил, принятых каждым государством-членом». Столь широкая формулировка статьи свидетельствует о том, что государства сами решают все вопросы, связанные с регламентацией ввоза, вывоза и передачи права собственности. Положения ст. 3 Конвенции полностью идентичны Рекомендациям. Однако эту статью надо рассматривать вместе со ст. 8, в которой сказано: «Государства-участники настоящей Конвенции обязуются подвергать уголовному или административному наказанию всех лиц, ответственных за нарушение запрещений, предусмотренных выше в статьях 6 (б) и 7 (б)». В указанных статьях сформулирована обязанность государств запретить вывоз со своей территории культурных ценностей, к которым не приложено свидетельство, и ввоз культурных ценностей, похищенных из музеев или подобных учреждений другого государства.

Особенностью рассматриваемых документов является то, что они предусматривают ответственность за незаконный ввоз, вывоз и передачу права собственности. Отсюда можно сделать вывод, что в Конвенции несколько ограниченно определена обязанность государств по признанию определенных деяний противоправными.

Более конкретны установления, касающиеся вывоза культурных ценностей, — незаконен вывоз без свидетельства. На свидетельство возложены две функции: подтверждение законности права лица, вывозящего предмет, его права собственности (основание приобретения ценности: дарение, купля-продажа, наследование); удостоверение разрешения государства на вывоз. Государство в лице своих компетентных органов само в каждом конкретном случае определяет — выдавать разрешение на вывоз или нет.

Положения Рекомендаций в отношении ввоза не столь определены, противоправным считается только ввоз похищенного из музеев и иных учреждений. В Конвенции подразумевается, что государства не обязаны считать незаконным ввоз похищенного из частных коллекций, а также ввоз предметов не похищенных, а незаконно вывезенных

собственником. Таким образом, Конвенция разрывает правила вывоза и ввоза, поскольку незаконный вывоз сам по себе не влечет незаконности ввоза.

Какие же проблемы существуют в настоящее время в системе организации и осуществления государственно-правовой защиты культурных ценностей? Как уже было сказано ранее, до сих пор нет однозначного подхода к: 1) определению культурных ценностей; 2) пониманию посягательства на них; 3) применению мер принуждения за причинение вреда; 4) законодательному закреплению международно-правового механизма борьбы с правонарушениями в этой области; 5) организации взаимодействия между соответствующими органами различных государств по профилактике таких правонарушений.

Вышеназванные проблемы государственно-правовой защиты требуют принятия адекватных мер к их разрешению либо локализации.

В этих целях, как нам представляется, необходимо:

1. Определиться с конкретным, однозначным пониманием культурных ценностей.

2. Выработать единый международный подход относительно понятия и видов посягательств на культурные ценности.

3. Выработать единый перечень мер принуждения, применяемых за причинение ущерба культурным ценностям.

4. Разработать международно-правовой механизм борьбы с правонарушениями, направленными на культурные ценности.

5. Создать специализированную систему предупреждения покушений на культурные ценности.