

РАЗДЕЛ 1 – ПАРТНЕРСТВО ТАМОЖНИ И БИЗНЕСА

JEL Classification: K33, K34, K42

**ЗАЩИТА КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ ТАМОЖЕННЫМИ
АДМИНИСТРАЦИЯМИ КАК АСПЕКТ ПОЛИТИКИ
БЕЗОПАСНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Томаш НОВАК

Региональное таможенное управление, Ополе, Польша
E-mail: tomasz.nowak@opo.mofnet.gov.pl

Цезары СОВИНСКИ

DHL Express, Европа
E-mail: cezary.sowinski@dhl.com

Веслав ЧИЖОВИЧ

Варшавская школа экономики, Польша
E-mail: wesczyz@sgh.waw.pl

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые вопросы защиты таможенными органами культурных ценностей как аспект политики безопасности Европейского Союза¹. Эта сфера анализируется в контексте применения соответствующего уровня защиты с учетом того, что контрабанда культурных ценностей в значительной степени осуществляется организованными преступными группами, которые получают огромные прибыли, особенно во времена социальных волнений или войн.

Детальное изучение специфики незаконной торговли культурными ценностями на территории Европейского союза показало, что данный вопрос регулируется положениями международных конвенций. Однако, как отмечают авторы, в соответствии с таможенным законодательством Европейского Союза контроль над перемещением каких-либо товаров на его территории сведен до минимума, поэтому основной задачей таможенных администраций является регулирование торговли культурными ценностями с третьими странами.

Обсуждаются два подхода (“жесткий” и “мягкий”) с точки зрения их использования таможенной службой Республики Польша, которая охраняет самую длинную сухопутную границу ЕС. Поэтому уровень защиты должен адекватно отвечать существующим тенденциям незаконной торговли и общей ситуации в данной стране.

В ходе исследования использовались следующие методы: анализ, синтез, сравнение, обобщение, системно-функциональный анализ.

Наблюдения в этой сфере, сделанные на территории ЕС, могут быть полезными для других стран мира, которые сталкиваются с аналогичными проблемами, например, стран Северной Африки и Ближнего Востока, где в последнее время разжигается множество военных конфликтов и гражданских войн.

Ключевые слова: защита культурных ценностей, таможенные правила, страны-члены Европейского союза, контрабанда культурных ценностей, ввоз, вывоз.

¹ Основные тезисы данной статьи были представлены на конференции PICARD в Баку в 2015 году.

Введение

Интерес к вопросу защиты культурных ценностей таможенными администрациями как аспект политики безопасности Европейского Союза (далее – “ЕС” или “Союз”) был вызван по крайней мере несколькими причинами. Прежде всего, роль и значение защиты культурных ценностей таможенными органами как элемент безопасности на территории ЕС являются в большой степени недооцененными и, более того, иногда полностью игнорируются. Несомненно, это связано с различными “видениями” отдельных государств-членов ЕС этого вопроса. Те страны-члены, которые из-за своего географического положения не имеют сухопутной границы с третьими странами, воспринимают данный вопрос иначе, чем страны, которые защищают внешнюю границу ЕС и, таким образом, сталкиваются с проблемой контрабанды культурных ценностей. Кроме того, “внутренние” страны ЕС осуществляют таможенный контроль воздушных границ Союза. Однако, из-за специфических проверок, связанных с контртеррористическими мероприятиями в аэропортах, вероятность незаконного перемещения культурных ценностей через такие границы значительно меньше, чем через сухопутные.²

Необходимо отметить, что контрабанда культурных ценностей является относительно новым нарушением. В течение тысяч лет присвоение товаров в качестве военных трофеев считалось естественным. Со времени появления международного права, в частности, подписания Гаагской конвенции 1954 года “...любой акт кражи, грабежа или незаконного присвоения культурных ценностей в любой форме ...” рассматривается как незаконное действие.³

Следующим шагом в международном регулировании проблемы незаконной торговли культурными ценностями стала Конвенция ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, подписанная в Париже 17 ноября 1970 года. Уже в преамбуле Конвенции акцентировано на том, что “...любая подписавшаяся страна должна охранять культурное наследие, находящееся на ее территории, в отношении угроз кражи и незаконного вывоза”. И далее, что “...незаконный импорт, экспорт и передача права собственности на культурные ценности являются препятствием для взаимопонимания между народами ...”

С точки зрения таможенного законодательства такие действия, как незаконный экспорт, незаконный импорт или, в более широком масштабе, незаконный оборот культурных ценностей, сопровождаемый нарушением таможенных правил, являются предметом контроля и применения соответствующих таможенных, криминальных, финансовых законов и других законодательных положений. Хотя в последние несколько лет эта незаконная деятельность уже не так широко осуществляется, как в середине и в начале девяностых годов XX века (в период “польской политической трансформации” и “бархатной” и “цветной” революций в странах Центральной и Юго-Восточной Европы), она не может быть оставлена без внимания ввиду ряда причин.

Прежде всего, в связи с тем, что сегодня незаконная торговля культурными ценностями осуществляется в основном организованными преступными группами (не отдельными лицами) на международном уровне и с использованием методов и каналов передачи, схожих с теми, которые используются в процессе незаконного оборота других товаров (наркотиков, объектов флоры и фауны или оружия). С другой стороны, новые формы и способы контрабанды

² Исследование, проведенное с использованием данных DHL Express относительно перемещения воздушных грузов в/из Польши (за январь – июнь 2015 года), показало, что ни одного случая такого нарушения не было зарегистрировано.

³ Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта с Исполнительным Регламентом Конвенции 1954, Статья 3. Режим доступа: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC & URL_SECTION = 201.html, просмотрено 20 октября 2015 года

культурных ценностей позволяют облегчить деятельность международных преступных групп в сфере нарушения таможенного законодательства.

Это также в значительной степени угрожает национальной безопасности. Нет сомнения, что такие незаконные действия должны рассматриваться как преступление, связанное с незаконной трансграничной торговлей культурными ценностями с третьими странами без надлежащей документации о законности их перемещения через таможенную границу. Именно в рамках данного правонарушения таможенные органы государств-членов ЕС, выполняющие свои задачи и проводящие основные операции, касающиеся регулирования международной торговли товарами с третьими странами, обязаны не только бороться, но и предупреждать этот тип преступления. Вопрос не только в прибыльности этой деятельности, но также в отмывании денег из незаконных источников, и, таким образом, возможности финансирования международных или местных террористов и формирования и развития преступности в международном масштабе.

В первую очередь это касается стран Центральной и Восточной Европы, которые имеют не только морские, но и очень длинные сухопутные границы с третьими странами, а именно, в основном, стран, образовавшихся на территории бывшего Советского Союза (Россия, Беларусь и Украина). Беспрецедентный крах государственных структур в этих странах, особенно в период с начала девяностых годов XX века, привел к широкому распространению краж и контрабанды культурных ценностей, которые являются частью их наследия. Более того, очень распространенным явлением до сих пор остается контрабанда этих товаров. Однако, в последние годы отмечается увеличение случаев не только незаконного ввоза таких товаров на территорию ЕС, но также и незаконного вывоза культурных ценностей из ЕС в странах Восточной Европы. Наиболее распространенный способ незаконного перемещения этих ценностей (картин, икон, гравюр и других более мелких национальных сокровищ) – перевозка автомобильным транспортом (легковые автомобили, автобусы, железнодорожные вагоны или грузовые автомобили), а также с помощью туристов, пересекающих границу ЕС с Россией, Беларусью и Украиной.

Следующей причиной существования другой точки зрения по вопросу о защите культурных ценностей в отдельных государствах-членах ЕС является отношение к собственным культурным ресурсам. В силу исторических обстоятельств (имперского наследия) и географического расположения существует разница в их оценке странами западной части ЕС (такими, как Франция, Великобритания, Италия, Испания) и странами центральной и восточной территории ЕС. Это также отражено в существующем разнообразии правовых норм касательно степени защищенности культурных ценностей в различных государствах-членах ЕС.⁴

Не вдаваясь в более детальный анализ, можно признать, что оба упомянутые факта в значительной степени дополняют друг друга. Страны, охраняющие сухопутные границы ЕС (например, Польша, Литва, Латвия, Эстония, Словакия и Венгрия), а также страны, где национальное культурное наследие значительно уменьшилось в результате многовековой агрессии Османской империи (в частности, в случае с Венгрией) или царской империи (особенно в случае с Польшей и странами Балтии). Несомненно, эти страны также сильно пострадали от немецко-фашистских и советских оккупантов во время Второй мировой войны.

Поэтому вопрос, который требует определенного ответа, звучит так: правы те страны, которые охраняют сухопутную границу ЕС и считают защиту культурных ценностей существенным компонентом безопасности границ, или страны западной части ЕС, которые придерживаются более умеренной точки зрения, считая защиту культурных ценностей одним

⁴ <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/partnerships/european-union>, просмотрено 10 октября 2015 года

из нетарифных ограничений в международной торговле с третьими странами, требующей относительно низкого уровня защиты, а соответственно и невысокого уровня ограничений в случае несоблюдения таможенных правил.

Целью данной статьи является анализ этих двух подходов с точки зрения таможенной службы Республики Польша, которая охраняет самую длинную сухопутную границу ЕС с Российской Федерацией, Украиной и Беларусью.⁵

В данной статье высказаны различные соображения по данному вопросу, а также выдвинуты предложения по изменению/модернизации действий таможенных администраций государств-членов ЕС с точки зрения защиты культурных ценностей. Наблюдения, сделанные в этой сфере на территории ЕС, могут быть полезными для других стран мира, которые сталкиваются с аналогичными проблемами, например, стран Северной Африки, Ближнего Востока и соседних стран, где в последнее время разжигается множество военных конфликтов и гражданских войн.

1. Что такое культурная собственность? Терминологические проблемы

Одним из сложных вопросов для таможенных администраций государств-членов ЕС является определение списка товаров, которые должны охраняться в связи с их значением для культурного наследия страны. Международное право предусматривает определение “культурных ценностей” в статье 1 Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, которая вместе с Исполнительным Регламентом и Протоколом, были подписаны в Гааге 14 мая 1954 года.⁶ Согласно данной Конвенции, “культурными ценностями” считаются независимо от их происхождения и владельца:

(а) ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше;

(б) здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, указанных в пункте (а), такие как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооруженного конфликта движимых культурных ценностей, указанных в пункте (а);

(с) центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей, указанных в пунктах (а) и (б), так называемые “центры сосредоточения культурных ценностей”.

Подобное, но не идентичное определение культурных ценностей содержится в Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, подписанной в Париже 14 ноября 1970 года.⁷ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, принятая в Париже 16 ноября 1972⁸ в свою очередь, предусматривает несколько иное определение “культурного наследия”.

⁵ Если не упоминается другой источник, информация, представленная в статье, получена из внутренних источников таможенной службы Польши.

⁶ http://portal.unesco.org/en/ev.php-RL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, просмотрено 13 мая 2015 года

⁷ Парижская конвенция 1970, Статья 1, режим доступа: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html~~pobj, просмотрено 13 мая 2015 года

⁸ <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>, просмотрено 13 мая 2015 года

Очевидно, что разнообразные трактовки данного термина имеют основанием разность определений, содержащихся в упомянутых конвенциях. Путаница может быть еще более заметной на уровне различных государств-членов ЕС в результате необходимости перевода положений международного права на национальные языки. Кажется, однако, что не следует придавать слишком большого значения терминологии, так как в случае затруднений таможенные органы всегда могут обратиться за разъяснениями в компетентные организации, специализирующиеся на оценке, идентификации и защите культурных ценностей. Конкретные трактовки используемых юридических понятий, таких как, например, “культурные ценности”, “культурное наследие” и “наследие человечества”, конечно, необходимо определить, но без ущерба деятельности таможенных администраций в сфере борьбы с незаконной торговлей культурными ценностями.

2. Преобладающие модели в процессе контрабанды культурных ценностей

2.1. Незаконная торговля культурными ценностями на территории ЕС

По мнению авторов, основной проблемой защиты культурных ценностей таможенными службами остается легкость их незаконного перемещения между странами ЕС. Это связано, прежде всего, с принципом свободного передвижения товаров, а именно движения товаров без вмешательства таможенных служб, в том числе и тех, которые объективно признаются культурными ценностями в рамках таможенного союза ЕС. Опыт, в частности, польских таможенных органов показывает, что незаконное перемещение культурных ценностей является постоянным явлением, имеющим общие характеристики с другой незаконной международной деятельностью. Анализ моделей, широко использующихся в процессе контрабанды культурных ценностей, является методом борьбы с нарушениями таможенного законодательства, угрожающими безопасности ЕС, и дает возможность противодействовать им.

Как сегодня можно констатировать, особенно с точки зрения стран-членов, которые присоединились к Союзу с 2004 года, незаконное перемещение культурных ценностей в пределах ЕС представляет собой вывоз этих товаров из стран, исторически связанных с Германской и Австро-венгерской империями, в современную Германию и Австрию. Согласно польским экспертам Национального института музееведения и охраны коллекций,⁹ в период с 1994 по 2014 около 8500 произведений искусства было украдено или вывезено с территории Польши. Польский рынок нелегальной торговли произведениями искусства оценивается примерно в 5 млрд евро.¹⁰ Несомненно, увеличение трафика на границах, а также расширение Шенгенской зоны и полная отмена контроля на внутренних границах ЕС привели к расширению масштаба незаконных торговых операций.

Европейский Союз, конечно, руководствуется правилами, регулирующими вопрос незаконного перемещения культурных ценностей в пределах своих границ в соответствии с положениями международных конвенций. Однако, такой вид контроля не является традиционным для таможенных служб, так как ЕС – это таможенный союз, в котором товары перемещаются свободно, без вмешательства таможенных администраций. Тем не менее, правила, регулирующие вопрос незаконного перемещения культурных ценностей, должны широко применяться, чтобы лучше понимать особенности незаконной торговли такими специфическими товарами, как культурные ценности. К ним относятся: Директива Совета ЕС 93/7/ЕЕС от 15 марта 1993 года о возвращении культурных ценностей, незаконно вывезенных с территории государства,¹¹ Регламент Совета (ЕЭС) № 3911/92 от 9 декабря 1992 года о вывозе

⁹ В настоящее время Институт национального наследия в Варшаве.

¹⁰ Холдинска, Е 2013, Шенгенский рикошет: потеря памятников, Речь Посполитая, 7 – 8 сентября, 2013

¹¹ OJ L 074, 27/03/1993, С. 74 – 79

культурных ценностей.¹² Как видно, обе директивы относятся к экспорту из стран-членов ЕС в любую страну мира, а не только в другую страну-член ЕС. Но, принимая во внимание опыт таких стран, как Польша, упомянутые предписания кажутся недостаточными. Однако какие-либо законодательные инициативы, направленные на повышение эффективности процедуры возврата незаконно вывезенных культурных ценностей между государствами-членами ЕС (а также любые другие инициативы по усилению контроля над перемещением товаров), не смогут разрешить существующей проблемы не только потому, что они приведут к нарушению основополагающих принципов внутреннего/единого рынка ЕС,¹³ но и потому, что вызовут разночтения в вопросе вмешательства государственного права в сферу гражданско-правовых отношений. Эти правовые разночтения относятся особенно к вопросу ограничения прав собственности любого последующего владельца, действующего добросовестно, из-за незаконного лишения прав собственности первого владельца.

Вопрос касается не только культурных ценностей, утраченных “новыми” странами-членами ЕС в последние годы. Также существует значительное количество культурных ценностей, незаконно вывезенных во время Второй мировой войны и до сих пор не возвращенных их законным владельцам из стран Центральной и Восточной Европы, включая Польшу, Литву, Чехию и т.д. Это доказывает, что даже уважаемые учреждения культуры не готовы обнародовать правдивую информацию и вернуть те из находящихся в их коллекциях артефактов, правовой статус которых вызывает сомнение. Тем не менее, затраченные усилия не безрезультатны. Республика Польша, член ЕС с 1 мая 2004 года, которая, возможно, более всех стран мира, участвовавших в войне, пострадала от расхищения большей части своих культурных ценностей, стала инициатором реституции уже во время Второй мировой войны.¹⁴ Эти действия в настоящее время имеют институциональную поддержку Министерства иностранных дел, при котором создана команда для восстановления польского культурного наследия. Одним из последних успехов этой команды является возвращение Музею искусств во Вроцлаве в феврале 2015 года картины маслом фламандского художника Якоба Йорданса (1593-1678) “Святой Иво – покровитель юристов” (также известной как “Святой Иво, помогающий бедным”). Картина исчезла в 1945 году во время войны. В 2008 году она появилась на аукционе в Лондоне. Польская сторона сделала все возможное, чтобы картина вернулась в Польшу. Во-первых, она была снята с аукциона, что стало первым успешным результатом в этом деле. Наконец, работа вернулась в Вроцлавский музей после нескольких лет напряженной работы польской дипломатии.¹⁵ Аналогичная история связана с картиной Лукаса Кранаха старшего “Мадонна под елью”, которая пропала в послевоенное время и была возвращена в 2012 году ее законным владельцам – епископам Вроцлава.¹⁶

¹² OJ L 395, 31/12/1992, С. 1 – 5

¹³ Товары, перемещаемые по территории ЕС в условиях свободного обращения, не должны быть объектом обычного таможенного контроля, так как это противоречит законодательству ЕС, в частности, положениям Статьи 34 Договора о функционировании Европейского союза. Содержание данного Договора предусматривает ограниченный и целенаправленный таможенный контроль товаров, находящихся в свободном обращении, а именно ветеринарных препаратов, культурных ценностей и т.д. Такой контроль, однако, не может быть обычного характера. В положениях Договора оговорено, что независимо от места, где товары первоначально изготовлены (внутри или за пределами ЕС), как только они находятся в свободном обращении, продавец получает преимущества от принципа свободного передвижения. Следовательно, все методы любого вида и типа реализации (кем и как они используются) должны быть проанализированы с точки зрения их влияния на принцип свободного передвижения. В случае, если они препятствуют свободному движению товаров между странами-членами или делают его более дорогостоящим, страна-член ЕС может быть привлечена к ответственности по факту нарушения законодательства ЕС.

¹⁴ Ковальский, В 1994, Ликвидация последствий Второй мировой войны в области культуры, Варшава

¹⁵ http://www.ms.gov.pl/en/c/MOBILE/news/jacob_jordaens__painting_back_in_wroclaw, просмотрено 15 мая 2015 года

¹⁶ <http://www.spiegel.de/international/zeitgeist/missing-madonna-painting-of-elder-cranach-returned-to-polish-church-a-854266.html>, просмотрено 15 мая 2015 года

Приведенные выше примеры показывают, как сложно восстановить утраченное культурное наследие даже в пределах ЕС. Дальнейшая реализация правовых решений, содействующих возврату утраченных ценностей, может иметь положительные результаты для тех стран, которые заинтересованы в реституции. Тем не менее, по причинам, изложенным выше, не следует ожидать серьезных законодательных инициатив в этом отношении.

Принимая во внимание объект данного исследования, следует подчеркнуть, что в сфере торговли культурными ценностями внутри ЕС таможенный контроль сведен до минимума (трудно выявить нарушение таможенных правил, даже используя положения любого другого, не таможенного законодательства, так как перемещение таких товаров из одной страны-члена в другую не может регулироваться таможенными службами). Основные функции и задачи таможенного законодательства ЕС и таможенных администраций стран-членов ЕС состоят в том, чтобы контролировать торговлю товарами, в том числе и принадлежащих к группе товаров культурного и национального наследия, с третьими странами или теми странами, которые не входят в таможенный союз.

2.2. Незаконная торговля культурными ценностями с третьими странами

Анализ незаконной торговли культурными ценностями между странами ЕС и третьими странами представляет собой сложную задачу. Традиционный подход, в соответствии с которым культурные ценности ввозятся из третьих стран на территорию ЕС, главным образом в Западную Европу, нуждается в корректировке, поскольку существуют также культурные ценности, незаконно вывезенные из стран-членов ЕС в третьи страны.

Перемещение культурных ценностей на территории современного ЕС имеет свои бесславные традиции, берущие свое начало, по меньшей мере, со времен Наполеона Бонапарта, хотя можно упомянуть и более ранние события, как те, например, которые произошли в Польше во время так называемого “Шведского потопа” в середине семнадцатого века.¹⁷ Экспедиция Наполеона в Египет в 1798 году, несомненно, способствовала лучшему пониманию древнего Египта и добавлению термина “египтология” в словарь многих европейских языков. Однако, наполеоновская авантюра привела также к массовому вывозу различных “древностей”, которые никогда так и не были возвращены Египету. Сегодня их можно найти в основном во Франции или Англии. Знаменитый Розеттский камень,¹⁸ вывезенный французами в Париж, после поражения Наполеона в 1815 году был перевезен англичанами на другую сторону Ла-Манша и в конечном итоге оказался в Британском музее в Лондоне.¹⁹

¹⁷ Кунке, Моника, *Случай кражи произведений искусства в истории военного времени Польши*, режим доступа: <http://www.zabytki.pl/sources/straty/wstep.html>, просмотрено 4 октября 2015

¹⁸ Гранодиоритовая стела с начертанным указом, изданным в Мемфисе, Египет, в 196 году до нашей эры от имени царя Птолемея V. Указ написан тремя способами: верхний текст – древнеегипетские иероглифы, средний – демотическое письмо, а нижний – древнегреческие буквы.

¹⁹ Не всегда, однако, это были трофеи. С точки зрения истории таможенной службы, конец XIX века оказался весьма плодотворным, когда, в связи с ажиотажем вокруг египтологии, начался стремительный процесс развития археологии и криптологии, что в результате привело к обнаружению древних артефактов с начертанными на них текстами. Страны Ближнего Востока стали одним из центров таких открытий. Именно там, на территории бывшего оазиса, расположенного в современной Сирии на полпути между Дамаском и Евфратом, в течение первого века до нашей эры вплоть до третьего века нашей эры существовал город, известный на арамейском и арабском языках, как Тадморе (по-гречески – Пальмира, ныне печально известный за варварское уничтожение великих археологических и архитектурных памятников так называемыми боевиками Исламского Государства), где был обнаружен самый древний и самый известный в истории иудео-христианско-средиземноморской цивилизации таможенный тариф. Он тогда представлял собой официальный подарок турецкому султану Абдул-Хамид II, привезенный в Россию. Сегодня, будучи 15-тонным таможенным и налоговым документом, таможенный тариф является одним из самых важных памятников истории в коллекциях Государственного Эрмитажа. См: Никитин А. В. Пальмирский таможенный тариф / А. В. Никитин. – Санкт-Петербург : Ахтармар, 2011

Основанием вышеописанных действий, скорее всего, является экономическое преимущество (в прошлом и настоящем) европейских стран, в основном Западной Европы, над территориями, из которых культурные ценности вывозятся. Незаконной деятельности способствует низкий уровень или даже полное отсутствие какого-либо вида охраны культурных ценностей в других частях мира. Конечно, обычный турист не имеет никаких шансов приобрести ценные экспонаты без сотрудничества с “представителями” местного рынка. Поэтому, в случае нелегального ввоза культурных ценностей в страны ЕС можно столкнуться с целенаправленным “сервисом”. В крайних случаях даже может иметь место “кража по заказу”, когда конкретные экспонаты будут по заказу украдены с местного рынка и даже из музеев.

Вывоз культурных ценностей из третьих стран в Европу еще не полностью остановлен, однако его объемы сейчас намного меньше, чем 100–150 лет назад. Существуют две причины сокращения попыток контрабанды: во-первых, страны, которым угрожает деградация их культурного наследия, приняли некоторые меры, чтобы защитить свои исторические ценности; во-вторых, ЕС также предпринял конкретные шаги, чтобы решить эту проблему. В связи с войной в Ираке Регламент Совета (ЕС) № 1210/2003 от 7 июля 2003 года в отношении определенных конкретных ограничений на экономические и финансовые отношения с Ираком и аннулирующий Регламент Совета (ЕС) № 2465/96²⁰ вступили в силу. Действующий Регламент предусматривает, что конкретные ограничения накладываются на торговлю товарами, принадлежащими к культурному наследию Ирака, с целью содействия безопасному возвращению этих товаров. Что касается Сирии, аналогичные правила включены в Регламент Совета (ЕС) № 36/2012 от 18 января 2012 года касательно ограничительных мер в связи с ситуацией в Сирии и аннулирующий Регламент Совета (ЕС) № 442/2011²¹

В случае ввоза культурных ценностей на территорию ЕС нужно обратить внимание на один очень важный вопрос. Как правило, в ЕС нет запрета на ввоз культурных ценностей, в отличие от существующего общего запрета на ввоз оружия. Оружие может ввозиться только при условии, что импортер имеет лицензию, выданную компетентными органами страны-члена ЕС. Однако, если принять во внимание правила, содержащиеся в законе о Едином таможенном тарифе, существует запрет на импорт определенных товаров, относящихся к товарной группе 97 (произведения искусства, предметы коллекционирования, антиквариат). В настоящее время, как уже упоминалось выше, общий запрет на импорт относится к товарам группы 97 из Ирака и Сирии (как результат сложной внутренней и международной ситуации в этих странах). В большинстве других случаев, запрет на ввоз культурных ценностей, как правило, не применяется. Без сомнения, преступники, занимающиеся незаконным перемещением таких товаров, часто стараются скрыть свою деятельность, опасаясь быть обвиненными в краже, и в итоге занимаются классической контрабандой. Такая деятельность может быть также следствием необходимости платить сумму налога на товары и услуги²² при импорте культурных ценностей в страны ЕС.

В вышеупомянутой ситуации попытка обойти таможенный контроль на внешней границе ЕС прямо указывает на то, что, скорее всего, имеет место незаконный вывоз культурных ценностей из третьей страны. Как правило, в дальнейшем в ходе судебного разбирательства по факту попытки контрабанды может быть доказано, что импорт таких товаров нарушает законы ЕС или положения международного права. Однако достаточно не просто идти этим путем. Как показал опыт Польши, в деле о контрабанде культурных

²⁰ OJ L 169, 8.7.2003, С. 6–23

²¹ OJ L 16, 19.1.2012, С. 1–32

²² С товаров и услуг взимаются только налоги, так как таможенная пошлина на наименования товарной группы 97 согласно Закону о Едином таможенном тарифе составляет 0%

ценностей в страны ЕС относительно легко доказать, что лицо нарушило положения налогового законодательства (особенно в случае неверного начисления суммы налога на товары и услуги при импорте, что может быть основанием для задержания импортных грузов таможенными органами), но, в то же время, чрезвычайно трудно обвинить импортера в нарушении международных законов относительно незаконного перемещения культурных ценностей.

По мнению авторов, отдельное изучение должно быть посвящено вопросу о передаче культурных ценностей из стран бывшего Советского Союза в ЕС. В данном контексте необходимо упомянуть феномен длительного культурного распада, который происходит, как следствие политических трансформаций или войн в этом регионе. Одним из последствий такой ситуации практически всегда является вывоз культурных ценностей из районов, пострадавших от политических потрясений или войн. Культурные ценности, незаконно вывезенные в такой ситуации, как правило, не возвращаются к своим законным владельцам, что приводит к обнищанию культурного наследия местного сообщества.

В последнее десятилетие XX века страны бывшего Советского Союза стали территориями, с которых культурные ценности даже незначительной материальной ценности стали вывозиться в огромных количествах. Таможенные администрации, в частности, Польши, Литвы, Чехии, Словакии остановили контрабанду икон, которые вывозились с территории стран бывшего Советского Союза не только отдельными лицами, но и организованными преступными группами. Такая практика стала возможной не только из-за политической дезинтеграции этих стран, но также из-за отсутствия достоверного реестра культурных ценностей, стабильных экономических условий и надлежащей защиты культурного наследия в странах, заново создающих или возрождающих государственность после краха русского коммунизма. Сегодня в большинстве случаев, даже если нет никаких сомнений в том, что произведение создано в рамках православной культуры, доказательств того, кто был его первоначальный владелец, невозможно отыскать. В этом нет ничего удивительного, если учесть, что власти бывшего Советского Союза, за исключением пропагандистских целей, не были заинтересованы в сохранении религиозного, в частности, православного наследия. Последствия такой политики оказались тяжелыми для стран бывшего Советского Союза.

Все страны ЕС, хотя и в разной степени, сталкиваются с проблемой незаконного вывоза культурных ценностей с их территорий. Поэтому, перед таможенными администрациями стоит важная задача борьбы с контрабандой товаров культурного значения. Контрабанда, как указывалось ранее, является незаконным вывозом или ввозом и транзитом через территорию ЕС таких товаров, предназначенных “для” или импортированных “из” третьих стран, т.е. стран, которые не являются членами ЕС. Более либеральная политика страны-члена ЕС предусматривает менее строгое наказание в случае незаконного вывоза культурных ценностей, если это не связано с кражей. Можно предположить, что наиболее привлекательными для контрабандистов являются страны, граничащие с Средиземным морем, из-за наличия в них доступных ресурсов, в том числе подводных, а также некоторые страны Центральной и Восточной Европы, которые в прошлом были частью Российской империи. В то время, как незаконный ввоз культурных ценностей на территорию средиземноморских стран можно считать традиционной практикой для тех, кто интересуется историческим наследием народов, живущих от Гибралтара до островов Эгейского моря, такая практика является новой для регионов бывшей царской империи.

Хотя раньше наблюдался больше массовый вывоз культурных ценностей из стран бывшего Советского Союза в богатые европейские страны, на данный момент существует противоположная тенденция движения культурных ценностей (из ЕС в страны бывшего Советского Союза), что может показаться необычным. Оказывается, однако, что в

относительно короткий период времени с момента падения коммунизма в России / распада Советского Союза образовался огромный рынок коллекционеров, заинтересованных в культурных ценностях бывшей Российской империей и Советского Союза. Таким образом, страны, которые когда-то входили в империю Романовых, начали представлять интерес для современных коллекционеров из Украины, Беларуси и, прежде всего, из России. Польские государственные службы, ответственные за защиту национального наследия (в том числе, полиция, Институт национального наследия, таможенная администрация) зарегистрировали целый ряд случаев незаконного экспорта польского культурного наследия, связанного с историей Российского государства, прежде всего, периода восемнадцатого и девятнадцатого веков польской истории.

Упомянутые коллекционеры, как правило, предпринимают различные действия, чтобы заполучить ценные экспонаты. Например, один коллекционер из Беларуси размещал на различных веб-порталах объявления о том, что заинтересован в покупке каких-либо ценностей, относящихся к истории Польши и России девятнадцатого века. Расчет был на то, что человек, покупающий польские культурные ценности на территории страны, не может быть подвергнут судебному преследованию, так как существующие законы применимы только на местном уровне. В то же самое время другие лица перевозили товары, приобретенные на территории Польши, через границу и доставляли их белорусскому покупателю. В сущности, была организована преступная деятельность, которая привела, в частности, к появлению “диких” мест археологических раскопок и разрушению уже существующих археологических памятников. Даже известны вопиющие случаи разграбления военных кладбищ и осквернения останков (что является преступлением, как в Польше, так и в других странах ЕС). Такие действия были остановлены польскими правоохранительными органами.

Зарегистрированы также случаи чисто криминальной деятельности. В 2005 г. и 2006 г. произошли кражи в нескольких известных музеях (в том числе, Музей Чарторыйских в Кракове и библиотека Курницкого замка). В результате, было украдено несколько именных наград князя Юзефа Понятовского (среди них, крест французского ордена Почетного легиона), который являлся маршалом наполеоновской Франции и погиб в “Битве Наций” в Лейпциге в 1813 году. Часть этих реликвий была найдена через несколько лет в Украине. В свою очередь, украинские правоохранители прислали запрос относительно хищения артефактов из музея Одессы. Расследование, проведенное польскими правоохранителями, привело к обнаружению особо ценных объектов культурного наследия, относящихся к периоду борьбы за независимость Польши в XIX веке.

Однако, несмотря на все контрольные мероприятия на внешних границах ЕС, таможенные органы не в состоянии полностью остановить контрабанду культурных ценностей. Предыдущий опыт показывает, что просто факт обнаружения незаконного вывоза или ввоза культурных ценностей не означает, что проблема устранена, так как в данной сфере действуют организованные преступные группы вдоль всей “цепочки поставок”: от кражи или хищения, перемещения товаров через границы и вплоть до их доставки конечному потребителю (“главному заказчику”).

Эти группы, как правило, имеют международный характер, так как их деятельность осуществляется по крайней мере в двух странах. Важно также принять во внимание, что преступники могут довольно легко изменить “профиль” своего “бизнеса”. Поэтому, распространенной ошибкой, по мнению авторов, является игнорирование деятельности преступных групп, занимающихся незаконным вывозом или ввозом культурных ценностей, даже если дело касается экземпляров незначительной ценности (например, пуговиц с солдатской формы, которые могут быть собраны в больших количествах на бывших полях сражений или местах расположения военных казарм). Если этот источник доходов становится

не рентабельным, преступники могут направить свою деятельность в более прибыльную сферу. На польской сухопутной границе с Беларусью, Россией и Украиной, например, существенной экономической проблемой является контрабанда табачных изделий, топлива и алкоголя.

Выводы

Страны-члены ЕС имеют разные подходы к вопросу защиты своего национального наследия. Как правило, в странах западной части ЕС накладывается меньше ограничений в этой сфере, чем в тех странах, которые были приняты в ЕС с 2004 года. Такая неоднородность подходов и их практической реализации связана, в основном, с историческими факторами и уровнем спроса/предложения на рынке культурных ценностей: те страны, где он не высокий, больше прилагают усилий для сохранения своего культурного наследия. Тем не менее, таможенные администрации всех стран должны выявлять и противодействовать контрабанде любых товаров, в том числе и культурных ценностей, незаконно ввозимых, транспортируемых и вывозимых “в” и “из” ЕС “в” и “из” третьих стран за пределами ЕС.

Все вышесказанное препятствует применению последовательного подхода в области защиты культурных ценностей (во многих случаях согласованных действий просто не существует). Если культурный артефакт, незаконно вывезенный из Польши, Венгрии или Литвы во время Второй мировой войны или в более поздний период, появляется на аукционе в Лондоне, только судебная тяжба, занимающая, как правило, несколько лет, может содействовать его возвращению к своему законному владельцу.

Другим фактором, препятствующим эффективной борьбе с незаконной торговлей культурными ценностями, является преуменьшение значимости данной проблемы со стороны отдельных стран-членов ЕС. Несомненно, краткосрочные финансовые соображения и интересы безопасности требуют концентрации усилий таможенных и других правоохранительных органов на борьбе с контрабандой подакцизных товаров (табак, сигареты, топливо, алкоголь), мошенничеством, связанным с другими видами налогов и международным терроризмом. Однако организованные преступные группы могут действовать в различных областях в зависимости от масштаба риска и возможности достижения желаемых прибылей. Следовательно, без учета незаконной деятельности по ввозу / вывозу культурных ценностей оценка рисков безопасности страны является недостоверной, особенно потому, что это явление часто связано с преступлениями против собственности (кражи со взломом и хищения).

Подводя общие итоги, необходимо отметить, что проблему борьбы с незаконной торговлей культурными ценностями не следует игнорировать или рассматривать как менее важную, чем чисто финансовую, связанную с контрабандой других товаров, так как она затрагивает сферу культурного достояния отдельных общин в любой стране, в том числе и ее меньшинств. Долгосрочные мероприятия в этой области имеют большое значение для сохранения культурного разнообразия различных национальных или этнических групп.

Опыт ЕС в сфере защиты культурных ценностей может быть полезным для других стран мира, которые сталкиваются с аналогичными проблемами, например, стран Северной Африки и Ближнего Востока, где в последнее время разжигается множество военных конфликтов и гражданских войн. Решительные действия со стороны польской таможенной администрации на внешней (не только сухопутной) границе Европейского союза могут стать образцом эффективной защиты не только культурного наследия, но и безопасности граждан ЕС с точки зрения борьбы с организованными кросс-границными нарушениями таможенных правил.