

УДК 339.544

**ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ
ЧЕРЕЗ ТАМОЖЕННУЮ ГРАНИЦУ В ЕАЭС**

В. Ю. ОСИПОВА

(Представлено: Т. В. СЕМЁНОВА)

Автор статьи анализирует проблемы, связанные с правовым регулированием перемещения культурных ценностей через таможенную границу в ЕАЭС. Комплексно исследует национальное законодательство государств-членов Союза (Республики Беларусь, Российской Федерации, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Армения) и наднациональное законодательство на уровне ЕАЭС. Выносит предложения по совершенствованию правовых аспектов охраны культурного наследия.

Исходя из пункта 2 статьи 5 Договора о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о ЕАЭС), государства-члены осуществляют скоординированную или согласованную политику в пределах и объемах, установленных Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках Союза [1]. Одной из форм взаимодействия государств-членов ЕАЭС является гармонизация законодательства всех участников Союза в области охраны культурных ценностей. Таможенные органы в своей повседневной деятельности осуществляют борьбу с контрабандой историко-культурных ценностей. Как свидетельствуют данные международных экспертов, по доходности криминальный бизнес, связанный с хищениями культурных ценностей и дальнейшей их перепродажей, находится на четвертом месте в мире после торговли оружием, наркотиками и людьми [2]. Своевременное выявление недочётов и пробелов в законодательстве позволит избежать спорных ситуаций на границе при перемещении ценных предметов.

Стоит отметить, что на уровне Организации Объединённых Наций и Содружества Независимых государств, членами которых являются государства-члены ЕАЭС, был принят ряд документов. В частности, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия, которая была принята 16 ноября 1972 года Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры, констатирует, что, в связи с серьезностью новых опасностей, все международное сообщество должно коллективно содействовать охране культурного наследия. Рекомендация о международном обмене культурными ценностями от 26 ноября 1976 года регламентирует, что, применяя необходимые юридические и научные условия, возможно укрепить взаимопонимание и уважение между народами, а также предотвратить незаконную торговлю и нанесение ущерба этим ценностям. ЮНЕСКО в Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, принятой 14 ноября 1970 года, отмечает, что ущерб взаимопониманию между народами наносят незаконные ввоз, вывоз и передача права собственности на культурные ценности. Соглашение о сотрудничестве в области культуры от 15 мая 1992 г., действующее для государств-членов СНГ, исходя из приоритета неотъемлемого права человека на приобщение к культурным ценностям, устанавливает, что страны СНГ могут получать полную информацию об историко-культурных ценностях в рамках Содружества. Взаимодействие стран СНГ реализуется на практике в соответствии с Основными мероприятиями сотрудничества государств – участников СНГ в области культуры на 2021–2025 годы.

Ввиду того, что исторически законодательство государств-членов формировалась в разных условиях, категория «культурные ценности» достаточно неустойчива. Так, например, согласно статье 1 Кодекса Республики Беларусь о культуре, культурная ценность – это созданные (преобразованные) человеком или тесно связанные с его деятельностью материальный объект и нематериальное проявление творчества человека, которые имеют историческое, художественное, научное или другое значение. В Беларуси культурным ценностям может быть присвоен статус историко-культурных ценностей с включением их в Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь [3].

В статье 3 «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 года № 3612-1 определено, что культурные ценности – нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты [4]. Закон Республики Армения от 20 ноября 2002 г. «Об основах культурного законодательства» закрепляет следующую дефиницию: культурные ценности – произведения культуры и искусства, художественные народные творчество и ремесла, фольклор, этические и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, историко-культурные топонимы, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, предметы (объекты) культурного наследия [5].

В связи с этим возникают вопросы, касающиеся отнесения того или иного объекта к культурной ценности. Исходя из специфики таможенного права, культурные ценности можно разделить на те, которые ограничены и те, которые не ограничены к перемещению. Приложение № 2 к Решению Коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 апреля 2015 г. № 30 «О мерах нетарифного регулирования» (далее – Решение № 30), содержащее Перечень товаров, в отношении которых установлен разрешительный порядок ввоза на таможенную территорию ЕАЭС и (или) вывоза с таможенной территории ЕАЭС, включает в себя раздел 2.20. В этом разделе перечислены культурные ценности, документы национальных архивных фондов и оригиналы архивных документов, которые считаются ограниченными к перемещению. Существуют и запрещенные к перемещению ценности: – отнесенные к особо ценным объектам наследия государства независимо от времени их создания; – внесенные в охранные списки и реестры; – постоянно находящиеся в государственных хранилищах.

Как отмечалось ранее, в Республике Беларусь историко-культурные ценности систематизированы в Государственном списке историко-культурных ценностей Республики Беларусь. В Кыргызстане сведения о недвижимых объектах историко-культурного наследия Кыргызской Республики включаются в список объектов историко-культурного наследия Кыргызской Республики республиканского значения. Государственные органы Армении также ведут государственные списки предметов культурного наследия. В России и Казахстане есть государственные реестры, которые ведутся уполномоченными органами исполнительной власти. Однако единой базы, содержащей перечень культурных ценностей всех государств-членов ЕАЭС, не существует.

Следующим проблемным вопросом права ЕАЭС является степень согласованности всех уровней актов законодательства, а именно: актов государств-членов ЕАЭС, международных договоров и межправительственных соглашений. Многие исследователи отмечают, что на сегодняшний день порядок перемещения культурных ценностей через таможенную границу представляет собой совокупность беспорядочных правовых норм.

Следует учитывать, что на наднациональном уровне закрепляется приоритетность права ЕАЭС. Так, согласно Договору о ЕАЭС, в случае возникновения противоречий между международными договорами в рамках Союза и Договором о ЕАЭС, приоритет имеет Договор. По общему правилу ввоз физическими лицами культурных ценностей осуществляется без представления разрешительных документов. Однако вывоз с таможенной территории Союза культурных ценностей, включенных в единый перечень товаров, в отношении которых применяются меры нетарифного регулирования в торговле с третьими странами, в случаях, предусмотренных международными правовыми актами, осуществляется при наличии лицензии или заключения (разрешительного документа). Формы разрешительных документов в ЕАЭС унифицированы. При этом сроки выдачи таких документов на вывоз культурных ценностей различаются: в Республике Беларусь – 10 дней; в Российской Федерации – 20 рабочих дней; в Республике Казахстан – 5 рабочих дней; в Кыргызской Республике – 3 дня; в Республике Армения – 2 дня.

В государствах-членах ЕАЭС не определены единые сроки проведения экспертизы ценностей, которая проводится в целях отнесения предметов к культурным ценностям. В Республике Беларусь заявители и физические лица, временно вывозившие культурные ценности, обеспечивают начало осуществления экспертизы подлинности и состояния сохранности культурных ценностей в течение 5 рабочих дней после даты их возврата. Такая экспертиза совмещается с процедурой оформления заключения на вывоз. Предельный срок ее проведения – 10 дней, а в случае запроса документов и сведений от других государственных органов, иных организаций – 1 месяц. В Российской Федерации существует Государственная информационная система в сфере сохранения культурных ценностей. Экспертиза культурных ценностей проводится по заявлению физического или юридического лица, а также по обращению уполномоченного органа, таможенного или иного правоохранительного органа. Срок проведения экспертизы – 15 календарных дней. В Казахстане временный вывоз культурных ценностей, а также их возврат осуществляются на основании экспертизы, осуществляемой экспертной комиссией по временному вывозу культурных ценностей. Экспертиза проводится в течение 1 рабочего дня. В России, Беларуси и Кыргызстане экспертиза культурных ценностей представляет собой платную услугу.

Необходимо сконцентрировать внимание на правовом регулировании временного ввоза и вывоза культурных ценностей в рамках ЕАЭС, ведь в Таможенном кодексе ЕАЭС нет норм, касающихся этого аспекта.

Согласно постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 03.01.2023 № 3 «О выдаче документов в отношении культурных ценностей», временный вывоз некоторых категорий культурных ценностей допускается при условии обязательного обратного ввоза на территорию Республики Беларусь в срок, установленный в разрешительном документе, в целях международного культурного обмена, в случае вооруженного конфликта и в других случаях, предусмотренных законодательством и международными договорами Республики Беларусь [6].

В соответствии с Федеральным Законом Российской Федерации от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей», порядок временного ввоза культурных ценностей в Российскую Федерацию

не предусматривает предъявления экспертного заключения или иного подтверждения их отнесения к культурным ценностям. Однако временный вывоз культурных ценностей из России осуществляется на основании заключения (разрешительного документа). Отмечается, что временно ценности могут вывозиться для различных целей: – организация и проведение выставок, презентаций; осуществление реставрационных работ и научных исследований; – осуществление гастрольно-концертной деятельности; – организация и проведение религиозных обрядов и церемоний; – личное пользование. Предельный срок временного вывоза культурных ценностей с учетом продления срока временного вывоза культурных ценностей составляет 5 лет.

Временный вывоз материальных культурных ценностей, указанных в пункте 2 статьи 32 Закона Республики Казахстан от 15 декабря 2006 года № 207 «О культуре», может осуществляться собственником предметов либо лицом, уполномоченным на то собственником, на основании свидетельства на право временного вывоза культурных ценностей. Срок временного вывоза ценностей из Казахстана составляет 6 месяцев.

Как и в Казахстане, в Кыргызстане установлен шестимесячный срок временного вывоза культурных ценностей. Временный вывоз культурных ценностей (предметов и коллекций) из Кыргызской Республики в связи с организацией зарубежных выставок и гастролей допускается независимо от их исторической, научной, художественной или иной культурной ценности. Ценности возможно временно вывезти при наличии разрешения (Положение о порядке ввоза на территорию Кыргызской Республики и вывоза за ее пределы объектов культурных ценностей, утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 января 2003 года № 36).

Частично цели временного вывоза культурных ценностей из России дублируют цели, перечисленные в статье 27 Закона Республики Армения от 04.09.1994 «О вывозе и ввозе культурных ценностей». К таким относятся: – организация выставок; – осуществление реставрационных работ и научных исследований; – театральная, концертная и иная художественная деятельность; – иные цели. Для того чтобы вывезти из Армении предметы, представляющие культурную значимость, необходимо получить свидетельство на право временного вывоза культурных ценностей, которое выдается Управлением по сохранению культурных ценностей.

Итак, проблемы законодательства в сфере перемещения культурных ценностей через таможенную границу в ЕАЭС заключаются в следующем: – категория «культурная ценность» не имеет четкого определения; – отсутствует единая унифицированная электронная база данных, содержащая перечень культурных ценностей; – существует несогласованность всех уровней актов законодательства в рамках Союза, выражающаяся в различных сроках совершения необходимых действий (в сроках выдачи разрешительных документов на вывоз культурных ценностей, сроках проведения экспертизы ценностей, сроках временного вывоза); – несмотря на приоритетность наднационального уровня законодательства, установление правового режима перемещения культурных ценностей движется от общих положений к частным, а не наоборот.

Проанализировав вышеизложенный перечень проблем, представляется возможным выделить несколько перспективных путей совершенствования законодательства.

В целом, правовое регулирование перемещения культурных ценностей через таможенную границу ЕАЭС требует системного подхода. Необходимо, чтобы понятие «культурная ценность» получило толкование с точки зрения объёма, так как это влияет на квалификацию деяния в качестве административного правонарушения или уголовного преступления. Например, в факте ввоза или вывоза предмета можно усмотреть признаки административного правонарушения по статье 15.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-3, либо охарактеризовать деяние по статье 228 Уголовного Кодекса Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-3. Следовательно, возникает потребность в том, чтобы Евразийская экономическая комиссия разъяснила значение этого термина.

Помимо этого, предлагается ввести единые перечни объектов культурного наследия посредством создания электронной базы данных [7]. Преимущества создания такого ресурса заключаются в следующем:

- централизованная база данных упростит таможенные процедуры, позволяя быстрее получать необходимые разрешения на перемещение культурных ценностей в ЕАЭС;
- ресурс будет предоставлять государственным органам доступ к актуальной информации, так как данные будут регулярно обновляться;
- единый перечень поможет избежать дублирования информации;
- ввиду существующего курса на цифровизацию государственного управления, внедрение электронных перечней культурных ценностей повысит качество правоприменения в ЕАЭС;
- создание единых перечней и баз данных будет способствовать эффективному противодействию контрабанде ценностей.

Объединение государств в ЕАЭС предполагает приведение норм, регулирующих перемещение культурных ценностей через таможенную границу в ЕАЭС, к единому стандарту. Существующее Положение о вывозе с таможенной территории ЕАЭС культурных ценностей, документов национальных архивных фондов и оригиналов архивных документов (Приложение № 8 к Решению № 30) представляет собой совокупность унифицированных правовых норм, касающихся единого правового режима вывоза культурных

ценностей из ЕАЭС. При этом усовершенствовать правовое регулирование перемещения культурных ценностей можно, внедрив несколько новых сводов правил на наднациональном уровне.

Во-первых, стоит обозначить и проанализировать недостатки в праве ЕАЭС и чётко отграничить те аспекты, которые должны регулироваться на национальном уровне, от вопросов уровня Союза. Во-вторых, выявив проблемные места в законодательстве, необходимо составить стратегию взаимодействия стран Союза, касающихся охраны культурного наследия. Такая стратегия – это план, выстроенный на долгосрочную перспективу. Она должна предвидеть возможные риски, с которыми есть вероятность столкнуться таможенными органами, и разграничить компетенции государств-членов по вопросам регулирования правового режима перемещения культурных ценностей. Кроме этого, можно включить в стратегию положения о создании совместных образовательных программ для обмена опытом, технологиями и методами по охране культурного наследия. В-третьих, на основании стратегии целесообразно внести соответствующие изменения в Таможенный кодекс ЕАЭС и разработать Соглашение, регламентирующее порядок перемещения культурных ценностей в рамках ЕАЭС. В частности, в Соглашении можно предусмотреть следующее: – правила перемещения культурных ценностей через границы стран ЕАЭС при ввозе, вывозе, временном ввозе (вывозе); – порядок проведения экспертизы культурных ценностей с установлением единых сроков; – способы обеспечения защиты культурных ценностей от незаконного перемещения.

Подводя итог, перечисленные в статье пути совершенствования законодательства в сфере перемещения культурных ценностей через таможенную границу в ЕАЭС укрепят межгосударственные связи между членами ЕАЭС. Единый правовой порядок перемещения культурных ценностей, в котором нормы не будут противоречить друг другу, предотвратят возникновение спорных ситуаций при проведении таможенного контроля и создадут условия для охраны культурного наследия государств-членов Союза.

ЛИТЕРАТУРА

1. Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] : [заключен в г. Астане 29 мая 2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.
2. Глушакова, Т. Международно-правовые меры борьбы с незаконным оборотом культурных ценностей в опыте взаимодействия стран-участниц СНГ / Т. Глушакова // Актуальные вопросы таможенного дела : сборник научных статей / Белорусский государственный университет, Факультет международных отношений, Кафедра таможенного дела. – Минск, 2010. – С. 123–127.
3. Кодекс Рэспублікі Беларусь аб культуры ад 20 ліпеня 2016 г., № 413-З: прыняты Палатай прадстаўнікоў 24 чэрв. 2016 г., адобр. Саветам Рэсп. 30 чэрв. 2016 г.: са змен. і дап., якія ўступілі ў сілу з 01.01.2023 г. [Электронный ресурс] / Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2024. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=Hk1600413>. – Дата доступа: 08.10.2024.
4. Основы законодательства Российской Федерации о культуре : Федеральный Закон Рос. Федерации, 09.10.1992 № 3612-1 // Консультант Плюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2024.
5. Об основах культурного законодательства: Закон Республики Армения от 18 декабря 2002 года №ЗР-465// Официальные ведомости Республики Армения – 2002. – №57 (232), Ст. 1323.
6. О выдаче документов в отношении культурных ценностей : постановление Совета Министров Республики Беларусь, 3 янв.2023 № 3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.
7. Михеева, И.В. Режим перемещения культурных ценностей в ЕАЭС / И.В. Михеева, А.С. Логинова, Н.В. Пронина // Вестник Томского государственного университета. – 2020. – № 458. – С. 250–260.