

Кырпенко “Международно-правовое регулирование культурных ценностей, перемещенных в результате вооруженного конфликта” и “Политики СССР и Российской Федерации в отношении проблемы реституции культурных ценностей”.

В дискуссии по проблемным вопросам приняли участие студенты III, IV и V курсов и представители международных организаций и МИД России.

В ходе обсуждения проблемы защиты культурных ценностей во время вооруженного конфликта студенты и гости высказали пожелание проводить такие конференции чаще.

К. Г. Борисов,
профессор МГИМО(У) МИД РФ.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ ВО ВРЕМЯ ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА

История человечества знает более четырнадцати тысяч войн, которые повлекли за собой бесчисленное количество смертей, колоссальные разрушения и потерю плодов человеческого творчества и многовекового культурного развития. С ростом масштабов вооруженных конфликтов и их разрушительных последствий в конце XIX века возросла и необходимость международно-правового регулирования охраны культурных ценностей. Не существовало действенных норм, способных предотвратить или ограничить уничтожение и хищение предметов искусства и разрушение мест их хранения. Например, во время Крымской войны 1853—1857 годов английские и французские войска варварски уничтожали предметы искусства и археологические ценности, хранившиеся в музеях и частных коллекциях, а во время Франко-Прусской войны 1870—1871 годов в Страсбурге был беспричинно разрушен древний собор и сожжена уникальная библиотека.

Гражданская война в США 1861—1865 годов повлекла уничтожение и разграбление значительной части ценностей, вывезенных в XVI—XVIII веках из Европы, и разрушение архитектурных памятников, возведенных первыми колонистами. В противовес

доктрине Тотальной войны генерала Шермана, предполагавшей полное уничтожение всех материальных ценностей и построек на территории противника, в 1863 году Конгресс США принял Инструкции по управлению армиями США во время боевых действий (Instructions for the Government of Armies of the United States of American in the Field), которые в честь их автора, конгрессмена Либера, называют Инструкциями Либера и содержат ряд положений о защите культурных ценностей во время ведения военных действий вооруженными силами США¹.

Инструкции впервые юридически закрепили необходимость охраны и защиты культурных ценностей в военное время, а также установили перечень предметов, подлежащих охране. Вооруженным силам США предписывается по мере возможности обеспечивать сохранность классических произведений искусства, библиотек, научных коллекций и инструментов, например астрономических телескопов, а также безопасность школ, университетов, церквей, больниц и их имущества (ст. ст. 34, 35). Несмотря на то, что юридическая сила Инструкций Либера распространялась только на вооруженные силы США, их основные принципы были восприняты наукой международного права и нашли свое отражение в международно-правовых актах.

Страшные последствия разрушительных войн второй половины XIX в. заставили сильнейшие государства мира всерьез заняться разработкой правил ведения войны. Для этого с 27 июля по 27 августа 1874 года в Брюсселе проходила созванная по инициативе Российской Империи международная конференция. Итогом ее работы явилась Декларация законов и обычаев войны, над проектом которой трудился выдающийся русский юрист Ф. Ф. Мартенс. Хотя Декларация и не была ратифицирована участниками конференции, она оказала значительное влияние на развитие норм права международных конфликтов, в том числе и на разработку норм по защите культурных ценностей. В ней была сделана попытка определить понятие объектов, подлежащих обязательной охране в военное время, и установить ответственность за умышленное причинение ущерба культурным ценностям и учреждениям культуры².

В 1899 и 1907 гг. в Гааге состоялись так называемые Первая и Вторая конференции мира, результатом работы которых было подписание ряда документов. Для вопроса защиты культурных ценностей особое значение имеют Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. (IV Конвенция), Положение о законах и обычаях сухопутной войны, а также Конвенция 1907 г. о бомбардировке сухопутных целей военно-морскими силами (IX Конвенция).

Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны (IV Конвенция) была подписана 41 государством, 25 из которых ее ратифицировали. В первой половине XX века данная Конвенция была одним из основных источников права вооруженных конфликтов и содержала положения о защите имущества частных лиц и гражданских учреждений, включая принадлежащие им культурные ценности.

Положение о законах и обычаях сухопутной войны содержало специальные нормы, обязывающие воюющие стороны обеспечивать защиту объектов, представляющих культурную ценность, при условии, что они не служат военным целям, а также предусматривающие ответственность за намеренное уничтожение и повреждение культурных ценностей. Кроме того, впервые предусматривалась возможность обозначения объектов, имеющих культурную ценность, специальными видимыми знаками. Вопрос обозначения культурных ценностей был оставлен на усмотрение сторон и поэтому не было установлено единообразного знака. Впервые единообразный видимый знак для обозначения объектов, представляющих культурную ценность, а также госпиталей и мест пребывания больных и раненых, был предусмотрен Гагской конвенции 1907 года о бомбардировке сухопутных целей военно-морскими силами. Он представлял собой большой прямоугольник, разделенный по диагонали на два треугольника, белый и черный.

Очередной вехой в развитии международно-правового регулирования охраны культурных ценностей была разработка так называемых Гагских правил ведения воздушной войны 1923 года, которые, к сожалению, не были ратифицированы. При разработке этого документа был произведен анализ существовавших норм международного права на предмет их соответствия новым способам ведения войны³. В целях обеспечения безопасности культурных ценностей при ведении воздушной войны Правилами предполагалось установление специальных охранных зон вокруг наиболее ценных памятников искусства, радиусом не более 500 метров, а также обязательное обозначение зданий, представляющих культурную ценность, для облегчения их узнавания с воздуха.

Наиболее успешной попыткой урегулировать отношения в области защиты культурных ценностей до Второй мировой войны явилось заключение в 1935 году в Вашингтоне Договора об охране художественных и научных учреждений и исторических памятников (Вашингтонская конвенция) на основе проекта, предложенного русским художником и философом Николаем Рерихом.

В западной международно-правовой литературе принято именовать Вашингтонский договор 1935 года Пактом Рериха (The Roerich Pact), но в отечественной науке международного права установлено различие между Пактом Рериха (т. е. проектом 1929 года) и самим Вашингтонским договором 1935 года.

Пакт Рериха 1929 представлял собой проект, текст которого был подготовлен по просьбе Николая Рериха французским юристом, профессором Г. Шквалером. К проекту прилагалось обращение Николая Рериха к народам и правительствам всех стран мира с призывом вступить в договор⁴.

Договор об охране художественных и научных учреждений и исторических памятников был подписан представителями государств—членов Панамериканского союза 15 апреля 1935 года и вступил в силу 26 августа 1935 года. Его ратифицировали США, Чили, Сальвадор, Доминиканская Республика, Гватемала, Куба, Колумбия, Бразилия, Мексика и Венесуэла.

Хотя Вашингтонский договор 1935 года и являлся только региональным соглашением, он стал первым международно-правовым актом, специально посвященным охране культурных ценностей, и единственным международным соглашением в этой области, которое было принято и вступило в силу до Второй мировой войны. Важной особенностью Вашингтонского договора являлось то, что он действовал не только в военное, но и в мирное время.

В 1939 году Комитет по разработке специализированной Конвенции о защите исторических зданий и произведений искусства во время войны предоставил на рассмотрение Совету и Ассамблее Лиги наций окончательный проект Конвенции, работа над которым велась с 1938 года, но его принятие не состоялось в связи с началом Второй мировой войны. Проект 1939 года был принят за основу при разработке Конвенции 1954 года.

Отсутствие действенных механизмов защиты культурных ценностей во время вооруженного конфликта явилось одной из причин гибели большей части культурного наследия человечества во время Второй мировой войны. Возникла необходимость срочного урегулирования этого вопроса в международно-правовом порядке.

Работа над проектом Конвенции об охране культурных ценностей началась под эгидой Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, поскольку одной из целей ЮНЕСКО является забота о сохранении и охране мирового наследия человечества — книг, произведений искусства и памятников исторического и научного значения (ст. 1 Устава ЮНЕСКО). С 21 апреля по 14 мая 1954 года в Гааге проходила

Межправительственная конференция по защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. В ее работе участвовали 56 государств.

14 мая 1954 года представители 37 государств подписали Конвенцию о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. В тот же день были подписаны Протокол к Конвенции, Исполнительный Регламент и 3 резолюции сторон. На данный момент эти документы представляют собой основу международно-правового регулирования защиты культурных ценностей во время вооруженного конфликта.

Гагская конвенция 1954 года — это первый международно-правовой акт универсального характера, соединяющий в себе весь опыт международного регулирования вопроса защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, инкорпорирующий нормы, регулирующие охрану культурных ценностей, в том числе нормы обычного права.

Гагская конвенция 1954 года ввела в науку международного права ряд принципиально новых понятий и принципов, не нашедших отражения в предшествующих актах (например, определение культурных ценностей, понятия защиты и уважения культурных ценностей, положения о контроле над охраной культурных ценностей и т. п.).

В преамбуле Конвенции говорится, что *“в ходе последних вооруженных конфликтов”* культурным ценностям был нанесен серьезный ущерб и что вследствие *“развития военной техники”* они все больше и больше подвергаются угрозе разрушения. В данном положении имеются в виду разрушительные последствия военных действий Второй мировой войны. Под *“развитием военной техники”* подразумевается исключительно развитие обычных видов вооружений, ибо Конвенция применима только в случаях возникновения вооруженных конфликтов с использованием обычных видов оружия. Применение положений Конвенции в условиях вооруженного конфликта с применением оружия массового поражения крайне затрудняется или становится невозможным⁵.

Гагская конвенция 1954 года впервые ввела в международно-правовую терминологию определение понятия *“культурных ценностей”*, а также раскрыла понятие *“защита культурных ценностей”*. Статья 1 Конвенции дает достаточно широкое определение культурных ценностей с учетом всех видов охраняемых объектов, упоминавшихся в предшествующих актах. Культурными ценностями, *вне зависимости от их происхождения и владельца*, считаются три категории ценностей:

а) ценности, движимые и недвижимые, которые имеют боль-

шое 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;

б) здания, назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, а также укрытия, предназначенные для сохранения движимых культурных ценностей в случае вооруженного конфликта;

в) “*центры сосредоточения культурных ценностей*”. К числу таких центров относятся исторические центры или кварталы больших городов или исторические города в целом, например Рим, Венеция, Флоренция, Брюгге, Суздаль. Понятие центра сосредоточения культурных ценностей стало важным нововведением в международном праве, так как отсутствовало в предыдущих международных соглашениях.

Понятие защиты культурных ценностей включает в себя 2 элемента: охрану культурных ценностей и уважение этих ценностей. Конвенция предусматривает две формы защиты: 1) общую и 2) специальную. Разграничение видов защиты было обусловлено тем, что при работе над проектом Конвенции в 1952—1954 годах мнения разработчиков разделились. Одни настаивали на необходимости обеспечить защиту как можно большему числу ценностей. Другие, в свою очередь, предлагали ограничить круг охраняемых ценностей с целью обеспечения им более эффективной защиты⁶. Все объекты, подпадающие под категорию культурных ценностей, пользуются общей защитой, которая должна быть обеспечена государствами—участниками Конвенции *в мирное время*. Под специальную защиту может быть взято ограниченное число культурных ценностей: 1) укрытия, предназначенные для сохранения движимых культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, 2) центры сосредоточения культурных ценностей, и 3) другие недвижимые культурные ценности, имеющие очень большое значение. Культурные ценности, находящиеся под специальной защитой, должны отвечать двум критериям: 1) обладать *очень большим* культурным значением и 2) являться недвижимыми объектами. Порядок предоставления специальной защиты определяется самой Конвенцией 1954 года и ее Исполнительным Регламентом.

Конвенция 1954 года предполагает обязательное внесение

культурных ценностей, находящихся под специальной защитой, в Международный Реестр культурных ценностей, который ведется Генеральным директором ЮНЕСКО.

В Конвенции 1954 года впервые в отношении культурных ценностей был употреблен заимствованный из дипломатического права термин *иммунитет*. Культурные ценности, находящиеся под специальной защитой, обладают иммунитетом от любого враждебного акта, направленного против них, а также от их использования в военных целях. Обязанность обеспечить иммунитет лежит на государствах—участниках соглашения. Культурные ценности могут быть лишены иммунитета в установленном статьей 11 Конвенции порядке.

Конвенция признает уничтожение и хищение культурных ценностей международным преступлением, содержит положения об ответственности за ущерб, причиненный культурным ценностям, и обязывает государства, участвующие в Конвенции, принимать в рамках своего уголовного законодательства все меры, необходимые для выявления и наказания лиц, нарушивших или приказавших нарушить Конвенцию, независимо от их гражданства (ст. 28 Конвенции). Например, ст. 164 УК РФ устанавливает ответственность за хищение предметов, имеющих особую ценность.

Особого внимания заслуживают положения Конвенции, касающиеся ее применения и исполнения. Конвенция подлежит применению как в случае объявленной войны, так и в случае любого другого конфликта, который может возникнуть между двумя или несколькими государствами—участниками Конвенции. Конвенция будет применяться во всех случаях возникновения любых вооруженных конфликтов между государствами-участниками, условия Конвенции осуществляются на основании Исполнительного Регламента в соответствии с положениями Протокола к Конвенции, независимо от их природы, даже если состояние войны не было признано. Однако существует мнение, что в том случае, если *все* стороны, участвующие в конфликте, будут категорически отрицать состояние войны, Конвенция не может иметь применения, ибо для ее применения все же требуется признание состояния войны хотя бы одним из государств—участников конфликта⁷. Во всех случаях оккупации всей или части территории одного из государств—участников Конвенции она будет применяться, поскольку в подобном случае вообще не требуется признания состояния войны.

Конвенция применяется и в случае вооруженного конфликта, не имеющего международного характера и возникающего на территории одного из государств-участников. Стороны, участ-

вующие в таком конфликте, обязаны, по крайней мере, применять положения Конвенции, относящиеся к уважению культурных ценностей.

Конвенция связывает договаривающиеся стороны обязательством соблюдать условия Конвенции даже по отношению к государствам, не являющимся ее участниками. Данное обязательство действует в том случае, если государство, не являющееся участником Конвенции, заявило о принятии ее положений и о намерении их применять.

Вопросы исполнения Конвенции регулируются специальным Исполнительным Регламентом, который в соответствии со статьей 20 Конвенции является ее составной частью. Статус составной части Конвенции был передан Исполнительному Регламенту не случайно. Это было сделано с той целью, чтобы государства, подписавшие Конвенцию, не смогли уклониться от принятия Исполнительного Регламента, лишив тем самым международное сообщество надежных инструментов введения конвенции в действие и контроля за ее исполнением. Исполнительный Регламент Конвенции содержит положения относительно должностных лиц, ответственных за исполнение положений Конвенции, организации специальной защиты культурных ценностей, и многие другие важные положения.

В случае вступления государства—участника Конвенции в вооруженный конфликт Исполнительный Регламент требует принятия ряда мер, направленных на обеспечение контроля за исполнением положений Конвенции. В соответствии со статьей 2 Главы I Исполнительного Регламента принимаются следующие меры:

1) государством—участником конфликта назначается представитель по культурным ценностям, расположенным на собственной территории, и (или) специальный представитель по культурным ценностям, находящимся на территории другого государства, если таковая была оккупирована в ходе боевых действий;

2) держава-покровительница каждой из сторон, вовлеченных в конфликт, назначает делегатов из числа своего дипломатического или консульского корпуса, которые призваны: а) констатировать нарушения Конвенции, б) расследовать обстоятельства, при которых произошли нарушения, в) принимать меры для прекращения этих нарушений и г) уведомлять Генерального комиссара по культурным ценностям о допущенных нарушениях конвенции;

3) при каждом из вовлеченных в конфликт государств—участников Конвенции из списка лиц, составленного Генеральным

директором ЮНЕСКО, выбирается и назначается на должность с согласия государства и его державы-покровительницы Генеральный комиссар по культурным ценностям.

В связи с вышесказанным необходимо отметить ту важную роль, которую в исполнении положений Конвенции играет Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Государства—участники Конвенции вправе обратиться в ЮНЕСКО с просьбой о технической помощи для организации защиты культурных ценностей или по любому другому вопросу, вытекающему из применения Конвенции и ее Исполнительного Регламента. ЮНЕСКО представляет такую помощь в пределах своей программы и своих возможностей, а также вправе по собственной инициативе предложить государствам такую помощь. Генеральный директор ЮНЕСКО обладает достаточно широкими полномочиями в области применения Конвенции и ее Исполнительного Регламента. Исполнительный Совет ЮНЕСКО вправе приглашать государства, не подписавшие Конвенцию, присоединиться к ней путем депонирования документа о присоединении Генеральному директору ЮНЕСКО. Например, в 1969 году в момент возникновения конфликта между Гондурасом и Сальвадором, Генеральный директор ЮНЕСКО предложил государствам—участникам конфликта присоединиться к Конвенции и обеспечить ее исполнение. Хотя оба государства и по сей день не являются участниками Конвенции, просьба Генерального директора ЮНЕСКО о защите культурных ценностей была ими выполнена. В 1971 году Генеральный директор ЮНЕСКО и Исполнительный совет ЮНЕСКО принимали активное участие в деле защиты культурных ценностей во время индо-пакистанского конфликта, а в 1974 году органы ЮНЕСКО участвовали в обеспечении безопасности культурных ценностей на территории Кипра во время конфликта между Турцией и Кипром. В 1980 году ЮНЕСКО предпринимала попытки воздействия на участников Ирано-Иракской войны с целью обеспечения безопасности культурных ценностей на территории воюющих государств.

Гагская конвенция 1954 года сопровождается тремя резолюциями. Особого внимания заслуживает резолюция I, которая выражает пожелание участников Гагской конференции 1954 года, чтобы компетентные органы ООН приняли решение об обязательном применении Конвенции в случае ведения боевых действий на основаниях, предусмотренных Уставом ООН.

Для второй половины XX века характерен рост числа локальных вооруженных конфликтов, которые наносят большой ущерб культурному наследию человечества. Единственным способом

обеспечения абсолютной защиты культурных ценностей от разрушения в ходе боевых действий является полное исключение войны из жизни мирового сообщества в соответствии со ст. 2 Устава ООН, а также мирное разрешение политических и иных конфликтов в пределах отдельных государств. Однако пока не создано универсальных инструментов мирного урегулирования международных и внутригосударственных конфликтов, вопрос совершенствования международно-правовых норм в области охраны культурных ценностей будет оставаться весьма актуальным.

А. С. Линников

¹ An American Primer: the documents of American history. A Meridian Book, 1995. p. 431.

² То м а н, Jiri. The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. UNESCO Publishing, 1996. p. 9., а также Богуславский М. М. Международная охрана культурных ценностей. М.: Междунар. отношения, 1979. — С. 84.

³ Полтора к А. И., Савинский А. И. Вооруженные конфликты и международное право. Основные проблемы. М., 1976.— С. 264.

⁴ Подробнее см. Богуславский М. М. Пакт Рериха и защита культурных ценностей. Сов. гос-во и право, 1974, № 10. — С. 111—115.

⁵ То м а н, Jiri. The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. UNESCO Publishing, 1996. — С. 23.

⁶ Богуславский М. М. Международная охрана культурных ценностей. М.: Междунар. отношения, 1979. — С. 99.

⁷ То м а н, Jiri. The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. UNESCO Publishing, 1996. — С. 196.

ПОЛИТИКА СССР И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ РЕСТИТУЦИИ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

Как известно, союзники СССР по антигитлеровской коалиции передали огромную часть перемещенных культурных ценностей странам их первоначального местонахождения. Политика СССР в деле возвращения трофейного искусства несколько отличалась от западной. Практически все, что было собрано “трофейной группой”, отправлялось, не зависимо от “географической” принадлежности произведений, в Советский Союз. Позже подавляющая их часть была возвращена Польше, Восточной Германии, Венгрии и другим странам. Однако много произведений, конфискованных или приобретенных в свое время