

*К.В.Соболев**

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ПАМЯТНИКОВ АРХЕОЛОГИИ

В статье анализируются пробелы Российского законодательства в сфере охраны археологического наследия. Проводится анализ зарубежного законодательства, посвященного этой тематике. Обсуждается возможность использования зарубежного опыта при создании отечественного закона об охране памятников археологии.

Основным законодательным актом, регулирующим отношения в сфере охраны памятников истории, в России является Закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”, недостаток которого – отсутствие внятного правового механизма охраны памятников археологии.

На сегодняшний день охрана памятников археологии в России практически не регулируется законодательством и сводится лишь к упоминанию в нескольких статьях Закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и в паре статей Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающих ответственность за разрушение памятников истории и культуры.

В находящемся на рассмотрении в Государственной Думе новом проекте Федерального Закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” [1] и уже принятом в первом чтении опять-таки нет механизма регулирования отношений в сфере охраны памятников археологии.

В проекте памятники археологии относятся к объектам культурного наследия. Отдельно они не рассматриваются и упоминаются лишь в общем контексте. Фактически этот проект в отношении археологического наследия ничего принципиально нового по сравнению с существующим законодательством не вносит.

Проблема охраны памятников археологии в значительной степени обостряется в связи со все возрастающей ролью института частной собственности на землю. Поскольку вопросы урегулирования земельных отношений в России далеки от решения, археологические объекты, находящиеся на землях, принадлежащих физическим и юридическим лицам, подвергаются опасности.

Местные отделы по охране памятников истории и культуры осуществляют неподконтрольную деятельность по оценке земельных угодий на предмет нахождения

* © Соболев К.В., 2001.

Соболев Кирилл Владимирович – Самарский муниципальный университет Набянов, аспирант.

на них археологических объектов. В результате этого значительные земельные участки вместе с расположенными на них археологическими памятниками на сегодняшний день находятся в частной собственности как сельскохозяйственные угодья.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что проблема охраны археологического наследия России является не только внутренней проблемой. Российское законодательство категорически не соответствует тем международным нормам, которые Россия обязалась соблюдать.

В 1988 году СССР ратифицировал конвенцию “Об охране всемирного культурного и природного наследия”, которая была принята 17-й сессией Генеральной конференции ЮНЕСКО 16 ноября 1972 года. В октябре 1990 года IX Генеральной Ассамблеей Международного Союза по памятникам и достопримечательным местам провозглашена “Хартия по охране и использованию археологического наследия” [2. С.293-296].

Особого внимания заслуживает третий параграф Хартии “Законодательство и экономика” и те ее пункты, в которых речь идет о законодательном обеспечении охраны археологического наследия. В Хартии говорится, что законодательство должно гарантировать сохранение памятников археологии в соответствии с потребностями истории страны, а также “в принципе должно требовать опережающих исследований и составления полной археологической документации в тех случаях, когда речь идет о разрушении памятника и оно санкционировано органами охраны” [2. С.294].

Фактически российское законодательство не соответствует не только упомянутому, но и всем остальным пунктам этого параграфа и с тех пор не приблизилось к соблюдению этих международных норм.

Между тем, проблемы охраны памятников в условиях развитого института частной собственности успешно решаются в других странах. Многие государства, озабоченные сохранением своего археологического наследия, создали у себя в свое время законодательную базу для регулирования этой проблемы.

В качестве примера рассмотрим законодательство по охране памятников истории Израиля и США. Выбор не случаен. Несмотря на свою относительно малую территорию, Израиль обладает огромными археологическими ресурсами, производящими впечатление как своей древностью, так и объемом. Это объясняется богатой историей древнейших государств, на территории которых сейчас располагается Израиль.

США, в свою очередь, является полной противоположностью Израиля: огромная территория и весьма скромные, по сравнению с другими государствами Европы и Азии, археологические ресурсы. Несмотря на это в США существует развитое законодательство по охране памятников археологии.

Для регулирования отношений в области охраны памятников археологии в 1978 году в Израиле был принят закон “Об охране памятников древности” [3]. Это сравнительно небольшой по объему законодательный акт целиком посвящен рассмотрению вопросов, связанных с сохранением археологического наследия Израиля.

Регулированием проблем, возникающих в сфере сохранения археологии, в Израиле фактически занимаются Директор Департамента Античности и Музеев Министерства Культуры и Образования (в дальнейшем “Директор”), Археологический Совет и Министр Культуры и Образования (в дальнейшем “Министр”). Подавляющее большинство вопросов, связанных с памятниками археологии, решается Директором. В спорных случаях дело рассматривается судом или Комитетом Протеста, создающимся Археологическим Советом и решающем спорные вопросы (ст.36). Министр вмешивается лишь в отдельных случаях, затрагивающих интересы его ведомства.

В России на сегодняшний день отсутствует централизованный орган на федеральном уровне, решающий исключительно вопросы охраны памятников археологии. Такими вопросами занимаются местные отделы по охране памятников истории и культуры, которые откровенно не справляются со своими обязанностями и практически никем не контролируются.

Необходимо заметить, что осуществление полноценного контроля за сохранением археологического наследия невозможно без создания на федеральном уровне централизованного органа власти, занимающегося исключительно охраной исторических памятников. Кроме того, такой орган должен быть наделен властными полномочиями для реального воздействия на участников отношений, возникающих в сфере охраны памятников археологии. В Израиле таким органом является Департамент Античности и Музеев Министерства Культуры и Образования.

Законодательство Израиля четко регулирует исследовательскую деятельность, имеющую отношение к памятникам археологии (раскопки). Существует практика выдачи лицензий, дающих право на проведение раскопок в определенной местности (ст.9). Следует обратить особое внимание на тот факт, что выдача подобных документов не вступает в противоречие с правом земельной собственности.

В России тоже действует практика выдачи так называемых “открытых листов”, дающих право на проведение раскопок, однако вопросы, связанные с их соотношением с правом собственности на землю, далеки от их урегулирования. До недавнего времени “открытые листы” выдавались институтом археологии РАН, являющимся исключительно научно-исследовательским учреждением, не имеющим никаких законодательных прав по воздействию на нарушителей.

Кроме того, закон о сохранении древностей Израиля предполагает целый ряд правил и условий, при обязательном соблюдении которых должны проходить раскопки, четко очерчивает права и обязанности участников археологических исследований. Директор не только следит за соблюдением правил при проведении раскопок, но и получает полную информацию о результатах исследований.

В случае нарушения условий проведения раскопок Директор вправе приостановить или вовсе отменить лицензию (ст.13). В России же на данный момент фактически нет законодательного контроля за проведением археологических исследований, и после выдачи открытого листа раскопки проводятся по усмотрению исследователей.

Израильское законодательство подробно регулирует обращение с антиквариатом. Без специального разрешения Директора антиквариат не может быть продан, вывезен за пределы страны или передан музею. Каждый такой вопрос рассматривается отдельно (ст.15, 21, 22).

В России проблема продажи археологических находок законодательно не урегулирована, но надо сказать, что на сегодняшний день такой проблемы практически нет, так как все археологические исследования проводятся научно-исследовательскими институтами, которые не имеют права собственности на археологические находки. Эта проблема решается в тех странах, где коммерческие раскопки являются нормой.

В Российском Уголовном кодексе есть статья, предусматривающая уголовную ответственность за разрушение памятников истории и культуры. Закон о сохранении древностей Израиля предполагает целый ряд нарушений, влекущих за собой ответственность в виде тюремного заключения или крупного денежного штрафа. Ответственность наступает в случае нарушения любого положения закона о сохранении древностей (ст.37).

В России ответственность предполагается лишь в случаях разрушения памятника или самовольного ведения раскопок.

Отдельно следует обратить внимание на тот факт, что по израильскому законодательству в случае предварительной договоренности с Археологическим Советом и с разрешения Комитета образования Министр может предписать неприменимость закона о сохранении древностей к антиквариату, музеям, раскопкам и антикварным территориям (ст.44).

Таким образом, при необходимости законодательство по охране памятников древности может быть изменено компетентными в этом вопросе органами. Кроме того, Министр может вводить правила, способствующие исполнению закона, включая денежный сбор за выдачу лицензий (ст.46).

Министр и Директор Департамента осуществляют полноценный контроль за соблюдением законодательства об охране памятников древности, который подразумевает такие действия, как вход на территорию любого земельного участка, кроме отдельно рассматриваемых военных территорий, с целью проверки исполнения закона; наложение запрета на определенные виды деятельности на антикварной территории; экспроприацию практически любой антикварной местности; выведение антиквариата из-под контроля музеев, а также регулирование торговой деятельности в отношении археологических находок. Для реализации таких действий Директор Департамента наделен необходимыми полномочиями (ст.40, 32).

В России органы, осуществляющие контроль за соблюдением законодательства в области охраны памятников, не обладают необходимыми властными полномочиями для реального проведения такого контроля.

В случае, если физическое или юридическое лицо считает решение Директора неверным, оно может обратиться в Комитет Протеста с просьбой о пересмотре своего вопроса. Комитет Протеста – это специальный орган при Археологическом Совете, состоящий из трех членов, основной функцией которого является рассмотрение подобных жалоб. Одним из членов комитета по закону должен быть судья (ст.34, 35).

Существует специальный список решений Директора, на которые можно подавать протест. Таким образом осуществляется контроль за деятельностью Директора. Комитет Протеста основывается Министром вместе с Археологическим Советом. Задачей Археологического Совета является консультация Министра и Директора Департамента на тему археологии и антиквариата (ст.36).

Таким образом, легко увидеть, что в Израиле существуют как специальный законодательный акт, посвященный проблемам охраны археологического наследия, так и контролирующий его исполнение властный орган, наделенный необходимыми полномочиями.

В США на сегодняшний день действует достаточно эффективный механизм законодательного урегулирования вопросов охраны археологического наследия. В 1979 году в США был принят федеральный Закон о защите археологических ресурсов [4], посвященный только археологическому наследию.

Контроль за историческими объектами осуществляется благодаря Национальному регистру исторических мест. В США охрана археологических объектов органично взаимодействует с охраной исторических и природных ресурсов. Проблемы сохранения археологического наследия во многих случаях решаются на высшем уровне. В качестве примера можно привести образование в США специальных исторических национальных парков, которые создаются по решению президента страны или Конгресса с целью сохранения конкретной территории исторических, природных или культурных ценностей. Такие территории предусматриваются и для археологических объектов.

В 1987 году Конгрессом США был принят закон, регулирующий охрану и использование природного, культурного и исторического наследия на конкретных территориях – национальных парках. Закон подробно рассматривает регламент посещения таких парков, а также меры охраны и правила использования их ресурсов. Особое внимание уделено научно-исследовательской деятельности в отношении археологических памятников.

Система национальных парков является весьма эффективным способом охраны памятников. Кроме того, в США существует практика консервации археологических объектов для исследования их в будущем. Подобная деятельность регулируется специальной директивой “О консервации археологических ресурсов”.

В России на сегодняшний день нет функционирующего законодательного акта, рассматривающего охраняемые территории. Хотя практика разработки законодательства о заповедниках существует, к сожалению, археологические объекты ей не учитываются. Причина этого понятна – законодательство по заповедникам разрабатывается Министерством экологии, далеким от проблем сохранения археологических ресурсов. Тем не менее, в России очень много памятников археологии, охрана которых путем создания охраняемых территорий была бы оптимальным вариантом.

Автор выражает благодарность Управлению по охране древностей Израиля (Israel Antiquities Authority) за предоставление версии Закона на английском языке.

Литература

1. Проект Закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”.
2. Хартия по охране и использованию археологического наследия // Советская археология. 1991. №3.
3. State of Israel Antiquities Law, 5738 – 1978.
4. The Archaeological Resources Protection Act of 1979 (USA).
5. Гусев С.В. Использование международного опыта для создания правовой базы по сохранению археологического наследия России // Охрана наследия за рубежом: опыт прошлого и современные проблемы: Сб. ст. / Отв. ред. Р.А.Мнацаканян. М.: РНИИ культуры и природного наследия, 1995.

K.V.Sobolev

COMPARISON ANALYSIS OF RUSSIAN AND FOREIGN LEGISLATION IN THE DOMAIN OF ARCHAEOLOGICAL MONUMENTS PROTECTION

In the paper gaps of the Russian legislation in the sphere of archaeological heritage are studied. The analysis of foreign legislation devoted to this theme is given. The possibility of using of foreign experience in preparation of home law on protection of archaeological monuments is discussed.