

Проблемы охраны подводного культурного наследия в Российской Федерации



И.О. Анисимов

аспирант кафедры международного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Российская Федерация, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. Email: i-anisimov@mail.ru



Аннотация

Данная статья посвящена рассмотрению правовых проблем охраны подводного культурного наследия в Российской Федерации. В статье анализируются факторы, негативно влияющие на сохранность объектов подводного культурного наследия в России, а также состояние национального законодательства в данной области. Автор выделяет негативные факторы правового и неправового (коммерческая эксплуатация объектов, сувенирный сбор) характера, которые отрицательно влияют на сохранность объектов подводного культурного наследия. Констатируется отсутствие в российском законодательстве терминологического единообразия понятия «подводное культурное наследие», а также самостоятельного подхода по учету и паспортизации подводных объектов. Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что правовые проблемы Российской Федерации могут приводить к повреждению или утрате подводного культурного объекта как ценного источника знаний об историческом и культурном прошлом государства. В то же время в статье выделяются и рассматриваются позитивные тенденции в практике Российской Федерации по выявлению и охране затонувших исторических судов, анализируется актуальное национальное законодательство в области охраны подводного культурного наследия, рассматриваются такие нормативные правовые акты, как Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а также некоторые подзаконные нормативные правовые акты. Приводится пример из практики Российской Федерации по выявлению и учету затонувших кораблей и подводных артефактов в акватории Финского залива. На основании проведенного исследования автор делает обоснованный вывод о необходимости пересмотра и корректировки российского законодательства в области охраны культурного наследия, предлагает воспользоваться позитивным опытом европейских государств, в частности Италии, по созданию охраняемых государственных территорий в целях более эффективного управления подводным культурным наследием и его охраны. Даются рекомендации по совершенствованию национальных нормативных правовых актов по охране и управлению подводным культурным наследием в Российской Федерации.



Ключевые слова

коммерческая эксплуатация, критерий, национальное законодательство, правовые факторы, правовая охрана, подводный археологический парк, заповедник, подводное культурное наследие, сотрудничество, сохранение, управление, in situ

Библиографическое описание: Анисимов И.О. Проблемы охраны подводного культурного наследия в Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 3. С. 136–143.

Распад СССР в 1991 г. предопределил возникновение серьезных проблем в области выявления и изучения подводного культурного наследия на территории России. К бывшим советским республикам вместе с водными территориями отошла и часть подводных артефактов, представляющих большую культурную, историческую, археологическую и материальную ценность. Россия потеряла часть материально-технических ресурсов для проведения глубоководных исследований, часть архивных фондов по подводной археологии, а также многих крупных специалистов в этой области. Заинтересованность государства к подводной археологии угасла, поскольку политические, экономические и социальные проблемы вышли на первый план, а проблемы науки остались за пределами интересов чиновников, что привело к недостаточному финансированию этой сферы и, как следствие, возникновению проблем в области правовой охраны подводного культурного наследия России.

Кроме того, в связи с последними событиями на Украине и вхождением Крыма в состав Российской Федерации особую актуальность представляет защита подводного культурного наследия, находящегося в водах Черного моря, так как оно может быть умеренно уничтожено или повреждено.

Существует множество факторов, оказывающих негативное влияние на объекты подводного культурного наследия. К неправовым факторам, отрицательно влияющим на охрану подводного культурного наследия в России, можно отнести все антропогенные (вандализм, хищение, коммерческая эксплуатация объектов, сувенирный сбор, инфраструктурные работы на море, рыболовный промысел и траление и др.) и неантропогенные (физические, биологические, химические, природные и климатические) факторы. Наиболее актуальными для Российской Федерации являются следующие факторы антропогенного характера:

- мародерство, сувенирный сбор, вандализм;
- процветание торговли подводными артефактами;
- рассредоточение подводного культурного наследия в результате продажи с аукционов;
- подводные строительные работы;
- загрязнение окружающей среды;
- техногенные катастрофы;
- недостаточное финансирование подводной археологии;
- механические повреждения и разрушения подводных объектов в результате добычи морепродуктов (траление);
- нарушение технологий прокладки кабелей, нефте- и газопроводов.

Помимо этого, существуют и правовые факторы, оказывающие негативное влияние на охрану объектов подводного культурного наследия Российской Федерации.

Согласно ст. 1 Конвенции об охране подводного культурного наследия 2001 г. под *подводным культурным наследием* понимаются: «а) ...все следы человеческого существования, имеющие культурный, исторический или археологический характер, которые частично или полностью, периодически или постоянно находятся под водой на протяжении не менее 100 лет, такие как:

- i) объекты, сооружения, здания, артефакты и человеческие останки вместе с их археологическим и природным окружением;
- ii) суда, летательные аппараты, другие транспортные средства или любые их части, их груз или другое содержимое вместе с их археологическим и природным окружением;
- iii) предметы доисторического характера.

б) Трубопроводы и кабели, проложенные по дну моря, не считаются подводным культурным наследием.

с) Иные установки, не являющиеся трубопроводами или кабелями, которые размещены на дне моря и продолжают использоваться, не считаются подводным культурным наследием»¹.

Со времени принятия конвенции в отечественной правовой науке и научно-популярной литературе начал использоваться термин «подводное культурное наследие». В частности, имеется определение, предложенное С.М. Фазлуллиным: «Подводное культурное наследие – это междисциплинарное научное направление культурологии, изучающее подводные историко-культурные комплексы в их развитии (эволюции) и исследующее закономерности их пространственного положения, а также определяющее направление практической деятельности по их вовлечению в культурологический оборот»². В более поздней своей работе С.М. Фазлуллин дает еще одно определение подводного культурного наследия: «Подводное культурное наследие – это объект междисциплинарных научных исследований подводных историко-культурных комплексов в их взаимодействии с окружающей природной средой – подводным ландшафтом»³.

Однако в российском законодательстве понятия «подводное культурное наследие» и «объекты подводного культурного наследия» отсутствуют. Вместо них употребляются термины «водные объекты» (п. 5 ст. 2 упомянутого закона об объектах культурного наследия) и «объекты археологического наследия» (ст. 3). Так, в ст. 3 закона термин «подводное культурное наследие» не применяется, эти объекты определяются как «частично или полностью скрытые в земле или *под водой* следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки...». Данное определение не содержит временных рамок возникновения объекта, а также нижних границ его возраста.

Нет определения «объект подводного культурного наследия» и в приказе Росохранкультуры от 2009 г. № 15 о порядке выдачи разрешений (открытых листов) на право проведения работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия⁴. В Уголовном кодексе РФ применяется термин «археологический предмет»: «Поиск и (или) изъятие археологических предметов из мест залегания на поверхности земли, в земле или *под водой*...»⁵.

¹ Конвенции об охране подводного культурного наследия, Париж, 2 ноября 2001 г. // Нормативные акты ЮНЕСКО по охране культурного наследия. М.: Юни Принт, 2002.

² Фазлуллин С.М. Подходы к управлению подводным культурным наследием // Первая Международная научно-практическая конференция «Проблемы изучения и сохранения морского наследия России», 27–30 октября 2010 г. СПб.: Терра-Балтика, 2010. С. 208.

³ Фазлуллин С.М. Изучение и сохранение подводного историко-культурного наследия России // Культурологический журнал. 2013. № 4 (14) [Электронный ресурс]. <http://www.cr-journal.ru/rus/journals/136.html&> (дата обращения — 25 августа 2014 г.).

⁴ Приказ Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия от 3 февраля 2009 г. № 15 «Об утверждении положения о порядке выдачи разрешений (открытых листов) на право проведения работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 23.

⁵ П. 1 ст. 243.2 УК РФ.

Такая терминологическая несогласованность приводит к подмене понятий и применению неправильных критериев при определении ценности объекта. Подобная манипуляция терминологией в нашей стране создает предпосылки для проявления коррупции⁶. В связи с этим огромное число памятников истории и культуры в Российской Федерации не учтены, не исследуются и не охраняются. Юридически для российских государственных надзорных органов таких объектов практически не существует, что создает почву для хищений и злоупотреблений. Эта ситуация приводит к тому, что в настоящее время в срочном порядке требуются теоретическая проработка понятия «подводное культурное наследие» и его введение в юридический и научный оборот в Российской Федерации.

Постепенно российская правовая наука начинает использовать в законодательстве формулировку временного критерия происхождения объекта подводного культурного наследия в соответствии с конвенцией 2001 г. В частности, в примечании 1 к п. 3 ст. 243.2 Уголовного кодекса установлено: «Для целей настоящей статьи под культурным слоем понимается слой в земле или *под водой*, содержащий следы существования человека, *время возникновения которых превышает сто лет*, включающий археологические предметы». Это говорит о растущем внимании российских законодателей к международно-правовым актам в области охраны подводного культурного наследия.

К проблемам управления подводным культурным наследием в России можно отнести и недостаточное развитие международного и двухстороннего сотрудничества Российской Федерации в области выявления, исследования и охраны объектов подводного культурного наследия, подобные экспедиции с участием российских специалистов имеют разовый характер. Кроме того, в качестве актуальных правовых проблем можно назвать отсутствие контроля за извлечением подводных объектов, в частности затонувших кораблей, летательных аппаратов и т.п. Это может приводить к повреждению или уничтожению ценных объектов подводного культурного наследия и их элементов. Отсутствие единой системы паспортизации также негативно сказывается на их охране.

Однако в последние два десятилетия в Российской Федерации наметилась положительная тенденция в области выявления и охраны затонувших судов. Так, в 1998 г. по инициативе Санкт-Петербургской археологической экспедиции, СЗНИИ Наследия, ИИМК РАН и Департамента государственной охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия комитета по культуре Ленинградской области в акватории Финского залива были начаты работы по постановке на государственную охрану затонувших кораблей, имеющих важное историко-культурное значение. К 2003 г. на государственный учет было поставлено 14 затонувших судов. Кроме того, с 2006 по 2009 г. в процессе крупномасштабных работ по обследованию дна при проектировании газопровода «Северный поток» в российской акватории Финского залива выявлено 18 подводных объектов, которые, по заключению специалистов, обладают высокой историко-культурной ценностью.

В связи с тем, что подъем и сохранение затонувших кораблей на суше представляет собой долговременный, трудоемкий и дорогостоящий цикл работ, было принято решение, что обнаруженные суда должны сохраняться *in situ*. При строительстве газопровода учитывались мнения специалистов в области охраны культурного наследия, были применены безопасные методы укладки трубопровода в зоне, приближенной к объек-

⁶ См.: Фазлуллин С.М. Изучение и сохранение подводного историко-культурного наследия России // Культурологический журнал. 2012. № 2. С. 8.

там культурного наследия. С целью дальнейшего мониторинга состояния данных объектов были проведены работы по их документированию. Некоторые особенно ценные артефакты с затонувших кораблей были переданы в музей с целью консервации⁷. Таким образом, Российская Федерация имеет позитивный опыт сохранения объектов подводного культурного наследия в процессе проведения инфраструктурных работ на море.

Кроме того, Россия участвует в региональном сотрудничестве стран Балтийского моря в области подводного, морского и берегового культурного наследия. В 1997 г. министрами культуры государств Балтийского моря была инициирована группа мониторинга, целью которой являются совместные мероприятия, направленные на совершенствование практики и стандартов защиты и управления подводным культурным наследием в государствах Балтийского моря. На данный момент Россия участвует в двух рабочих группах из четырех⁸.

В связи с вышеизложенным можно выделить следующие пути решения проблем правовой охраны подводного культурного наследия Российской Федерации.

1. Разработка государственной программы по выявлению, исследованию, оценке, охране и консервации объектов подводного культурного наследия.

2. Ратификация Конвенции ЮНЕСКО об охране подводного культурного наследия 2001 г.

3. Доработка национального законодательства с учетом положений конвенции 2001 г. и приведение терминологии к единообразию.

4. Подготовка специалистов в области выявления, исследования, оценки, охраны и консервации объектов подводного культурного наследия.

5. Расширение международного сотрудничества Российской Федерации с государствами – участниками конвенции 2001 г., имеющими опыт в области управления и охраны объектов подводного культурного наследия, путем участия в совместных программах и международных подводно-археологических экспедициях.

6. Составление подробной карты объектов подводного культурного наследия.

7. Введение в законодательство таких понятий, как «подводный археологический парк» и «подводный археологический заказник», с целью запрета или ограничения судоходства, рыбной ловли и подводных погружений.

По мнению Я.И. Морозовой, создание заказников позволяет достичь две основные цели:

1) сохранение разнообразия памятников для будущих наблюдений подводными археологами;

2) защита памятников, подвергающихся опасности разрушения в силу природных или человеческих факторов⁹.

⁷ См.: Сорокин П.Е. Подводные археологические объекты в российском секторе строительства Северо-Европейского газопровода // Первая Международная научно-практическая конференция «Проблемы изучения и сохранения морского наследия России», 27–30 октября 2010 г. СПб.: Терра-Балтика, 2010. С. 189–196.

⁸ См.: Домзал Р. Рабочая группа по объектам береговой культуры и морскому наследию стран Балтийского моря // Первая Международная научно-практическая конференция «Проблемы изучения и сохранения морского наследия России», 27–30 октября 2010 г. СПб.: Терра-Балтика, 2010. С. 44–47.

⁹ См.: Морозова Я.И. Опыт управления подводным культурным наследием на примере Италии. М.: КПДР, 2006 [Электронный ресурс]. http://www.mpac.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=211

Таким образом, правовая охрана объектов подводного культурного наследия в Российской Федерации требует систематизации и дополнения. Мы полагаем, что необходимо провести ревизию национального законодательства в этой области, в частности:

1) ввести понятие «подводное культурное наследие» и «объекты подводного культурного наследия» в п. 5 ст. 2 и ст. 3 Федерального закона 2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» и в ст. 243.2 Уголовного кодекса;

2) создать самостоятельный реестр объектов подводного культурного наследия;

3) внедрить в национальное законодательство положительный опыт Италии, который заключается в создании охраняемых государством водных территорий – подводных археологических парков и заказников. На данный момент на территории Италии созданы подводный археологический парк «Байя» (2002), «Гайола» (2002), заповедник о. Устика (1986). Также ведется работа по учреждению проекта подводного археологического парка на территории Аполлонии¹⁰. Создание охраняемых государством подводных парков и заповедников позволило Италии вводить специальные правила, ограничивающие судоходство и рыбную ловлю в зонах расположения объектов подводного культурного наследия. Нельзя не отметить эффективность данной формы охраны благодаря возможности контролировать доступ туристов к культурным объектам, а также отслеживать текущее состояние объекта и окружающей его среды. Затраты на охрану объекта подводного культурного наследия или группы таких объектов окупаются за счет притока туристов, кроме того, создание охраняемых водных территорий способствует развитию инфраструктуры региона и формирует дополнительные рабочие места.

Кроме того, требуется расширение международного сотрудничества Российской Федерации с государствами, имеющими опыт охраны, реставрации и консервации объектов подводного культурного наследия путем участия в совместных программах и международных подводно-археологических экспедициях.



Библиография

Домзал Р. Рабочая группа по объектам береговой культуры и морскому наследию стран Балтийского моря // Первая Международная научно-практическая конференция «Проблемы изучения и сохранения морского наследия России», 27–30 октября 2010 г. СПб.: Terra-Baltica, 2010. С. 44–47.

Морозова Я.И. Опыт управления подводным культурным наследием на примере Италии. М.: КПДР, 2006 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.mpac.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=211 (дата обращения — 15 августа 2014 г.).

Сорокин П.Е. Подводные археологические объекты в российском секторе строительства Северо-Европейского газопровода // Первая Международная научно-практическая конференция «Проблемы изучения и сохранения морского наследия России», 27–30 октября 2010 г. СПб.: Terra-Baltica, 2010. С. 189–196.

Фазлуллин С.М. Изучение и сохранение подводного историко-культурного наследия России // Культурологический журнал. 2013. № 4(14) [Электронный ресурс]. Режим доступа <http://www.sc-journal.ru/rus/journals/136.html> (дата обращения — 15 августа 2014 г.).

Фазлуллин С.М. Подходы к управлению подводным культурным наследием // Первая Международная научно-практическая конференция «Проблемы изучения и сохранения морского наследия России», 27–30 октября 2010 г. СПб.: Terra-Baltica, 2010. С. 206–212.

Pizzinato Claudia. A project of the creation of an underwater archaeological park at Apollonia, Libya // International Journal of the Society for Underwater Technology. 2012. Vol. 30. № 4. P. 217–224.

¹⁰ См.: Pizzinato Claudia. A project of the creation of an underwater archaeological park at Apollonia, Libya // International Journal of the Society for Underwater Technology. 2012. Vol 30. No 4. P. 217–224.

The Issues of Protecting Underwater Cultural Heritage in the Russian Federation



Igor' Anisimov

Postgraduate student, Department of International Law, National Research University Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: i-anisimov@mail.ru



Abstract

The article deals with the issues of protecting underwater cultural heritage in the Russian Federation. The subject-matter of the research are the factors affecting the preservation of the objects of underwater cultural heritage in Russia and the national legislation on protecting cultural heritage. The paper aims to present the system analysis of the issues of Russian Federation underwater cultural heritage. The article studies the reasons for arising the issues in this area, scrutinizes the factors affecting badly the objects of underwater cultural heritage, in particular legal and non legal factors. The author shows the lack of terminological consistency in Russian legislation for underwater cultural heritage and individual approach to register and catalogue them. Conclusions have been made that Russian Federation legal issues may cause damage or loss of an object of underwater cultural heritage as a valuable source of knowledge on historical and cultural past of the country. The article analyzes the topical national legislation on protecting underwater cultural heritage as well as normative acts 73-FZ *On the objects of underwater cultural heritage (monuments of history and culture) of the Russian Federation Peoples of 2002*, Russian Federation Criminal Code. A case from the practice of discovering and registration of sunk vessels and underwater artifacts in the water area of the Gulf of Finland has been shown. Hence, a conclusion has been made on the urgency to reconsider and amend Russian legislation in the area of cultural heritage. The author makes recommendations to improve normative acts to protect cultural heritage and managing underwater cultural heritage.



Keywords

commercial exploitation, cooperation, criteria, domestic legislation, *in situ*, legal factors, legal protection, management, preservation, underwater cultural heritage, underwater archaeological park, reserve.

Citation: Anisimov I. (2014) The Issues of Protecting Underwater Cultural Heritage in Russian Federation. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 136–143. (in Russian)



References

Domzal R. (2010) Rabochaya gruppa po ob'ektam beregovoi kultury I morskomu naslediyu stran Baltiyskogo moria [Working Group on coastal culture and maritime heritage of the Baltic Sea]. *Proceedings of 1st International Conference «Problemy izucheniya i sokhraneniya morskogo naslediya Rossii*. 27–30 oktyabrya 2010. SPb.: Terra-Baltika, pp. 44–47.

Morozova Ya.I. (2006) *Opyt upravleniya podvodnym kul'turnym naslediem na primere Italii* [A case study of managing underwater cultural heritage in Italy]. M.: KPDR. Available at: http://www.mpac.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=211 accessed 15.08.2014.

Sorokin P.E. (2010) Podvodnye arkhologicheskie ob'ekty v rossiyskom sektore stroitel'stva Severo-evropeyskogo gazoprovoda [Underwater archeological artefacts in the Russian zone of North European gas pipeline]. *Proceedings of 1st International Conference «Problemy izucheniya i sokhraneniya morskogo naslediya Rossii*. 27–30 oktyabrya 2010. SPb.: Terra-Baltika, pp. 189–196.

Faziullin S.M. (2013) Izuchenie i sokhranenie podvodnogo istoriko-kul'turnogo naslediya Rossii [Studying and preserving underwater historical and cultural heritage of Russia]. *Kul'turologicheskiy zhurnal*, no 4. Available at: <http://www.cr-journal.ru/rus/journals/136.html> accessed 15.08.2014.

Fazlullin S.M. (2010) Podkhody k upravleniyu podvodnym kul'turnym naslediem [Approaches to managing underwater cultural heritage]. *Proceedings of 1st International Conference Problemy izucheniya i sokhraneniya morskogo naslediya Rossii*. 2010. 27–30 oktyabrya. SPb.: Terra-Baltika, pp. 206–212.

Pizzinato C. (2012) A Project of the Creation of an Underwater archaeological park at Appollounto, Lybia. *International Journal of the Society for Underwater Tecnology*, vol. 30, no 4, pp. 217–224.