

*Исаев Михаил Юрьевич*  
*студент 3 курса магистратуры, юридический факультет*  
*Пермский государственный национальный*  
*исследовательский университет*  
*Россия, г. Пермь*

## **ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ АРХЕОЛОГИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ**

***Аннотация:** Особенность развития правовой охраны объектов археологического наследия. Перспективы развития правовой охраны объектов археологического наследия. Совершенствование норм о правовой охране объектов археологического наследия. Меры административной и уголовной ответственности за проведение несанкционированных раскопок и присвоение обнаруженных предметов. Принятие долгосрочных государственных и региональных программ, направленных на реализацию конкретных проектов охраны объектов археологического наследия.*

***Ключевые слова:** объекты археологического наследия, памятники археологии, правовая охрана, ответственность.*

***Annotation:** Feature of the development of legal protection of archaeological heritage sites. Improving the rules on the legal protection of archaeological heritage sites. Measures of administrative and criminal liability for unauthorized excavations and appropriation of discovered items. The adoption of long-term state and regional programs aimed at implementing specific projects for the protection of archaeological heritage sites.*

***Key words:** objects of archaeological heritage, monuments of archeology, legal protection, responsibility.*

Особенностью развития правовой охраны объектов археологического наследия является то, что археологические работы осуществляются только на основании открытых листов.

Общее количество выдаваемых разрешений невелико, учитывая, что в Российской Федерации не очень большой срок для проведения полевых работ. В основном это лето. Небольшое количество разрешений, выдаваемых ежегодно связано и с тем, что количество археологических экспедиций, которые чаще всего привязаны к крупным высшим учебным заведениям, где есть соответствующие специалисты и кафедры невелико. В последние годы открытые листы чаще всего выдаются в целях проведения спасательных археологических работ. Так в 2017 году принято к рассмотрению 3068 заявок, из них выдано 2649 разрешений (открытых листов), в том числе на проведение спасательных археологических полевых работ в зонах строительства, реконструкции и обустройства объектов инфраструктуры на территории Таманского и Керченского полуостровов, строительства объектов инфраструктуры чемпионата мира по футболу 2018 года, высокоскоростной железнодорожной магистрали «Москва — Казань». В связи с поручением Президента Российской Федерации особое внимание уделено обеспечению сохранности объектов археологического наследия в зоне строительства магистрального газопровода «Краснодарский край — Крым», мостового перехода «Тамань — Керчь», автомобильных и железнодорожных подходов к транспортному переходу через Керченский пролив, автомагистрали «Таврида», объектов водоснабжения Республики Крым. В 2017 году выдано 29 разрешений на проведение археологических полевых работ в зоне строительства указанных объектов<sup>1</sup>.

В 2018 году принято к рассмотрению 3 340 заявок на них выдано 2 768 разрешений (открытых листов). В 2018 году завершена работа по уточнению

---

<sup>1</sup> Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2017 году. [Электронный ресурс]. URL: <http://mkrf.ru/> (дата обращения: 10.10. 2019).

сведений об объектах археологического наследия, расположенных на территории Республики Крым. В результате за счет федерального бюджета проведен мониторинг состояния 110 объектов археологического наследия, определены границы территорий 21 объекта археологического наследия. При поддержке Минкультуры России проведена археолого-географическая экспедиция по исследованию объекта культурного наследия «Курган Туннуг-1», расположенного в знаменитой «Долине царей» Республики Тыва. Наиболее яркие результаты показали археологические работы на некрополе Волна-1 в Краснодарском крае, раскопки у села Большие Дворы Павлово-Посадского района Московской области, археологические работы в зоне строительства моста на территории г. Новосибирска, раскопки в г. Севастополь, исследования в Денисовой пещере и др. В результате археологических исследований поселения «Манитра», расположенного в зоне строительства железнодорожных подходов к транспортному переходу через Керченский пролив, исследована античная усадьба IV-III вв. до н. э. — единственная в отечественной практике полевых археологических исследований. Данное обстоятельство стало основанием для принятия мер по ее сохранению и дальнейшей музеефикации. Результаты полевых работ нашли отражение в организованных при поддержке Минкультуры России выставках археологических находок<sup>1</sup>.

Перспективными видится работа по дальнейшей паспортизации объектов археологического наследия, а также отдельных видов объектов. В 2018 году впервые был проведен мониторинг подводных объектов культурного наследия, обнаруженных археологами. За период 2017-2018 гг. было выявлено 23 объекта культурного наследия, расположенных под водой. Из них в Архангельской области — 1, в Ленинградской области — 2, в г. Севастополь — 3, в Республике Крым — 17. В 2018 году археологические исследования проведены в акваториях Нарвского, Выборгского, Финского заливов Балтийского моря, в акватории

---

<sup>1</sup> Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2018 году. [Электронный ресурс]. URL: <http://mkrf.ru/> (дата обращения: 10.10. 2019).

Кольского залива Баренцева моря, акваториях Черного и Азовского морей в зоне строительства инфраструктурных объектов<sup>1</sup>.

Актуальной задачей развития археологической отрасли, по мнению Минкульта России остается строительство региональных специализированных хранилищ для археологического материала. В рамках работы с регионами, заинтересованными в строительстве археологических фондохранилищ, в 2018 году ряд субъектов представил документы для получения финансирования строительства фондохранилищ в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы. То есть в современных условиях необходимо развитие региональных фондохранилищ, где возможно хранение найденных предметов.

На наш взгляд, особенностью правовой охраны объектов археологического наследия является применение административной, гражданской и уголовной ответственности.

Законодательство Российской Федерации устанавливает меры административной и уголовной ответственности за проведение несанкционированных раскопок и присвоение обнаруженных предметов. Принятие в 2013 году закона направленного на усиление ответственности в части пресечения незаконной деятельности в области археологии, привело к расширению практики привлечения лиц, производящих незаконные раскопки к уголовной ответственности<sup>2</sup>. В частности в отношении лиц, разрушающих объектов археологического наследия, совершающих хищения могут применяться ст. 190 УК РФ<sup>3</sup>.

Новая статья 243.2 УК РФ определяет ответственность за незаконные поиски и (или) изъятие археологических предметов из мест залегания, а ст. 243.3 определяет ответственность за уклонение исполнителя земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных или иных работ либо археологических полевых

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии: Федеральный закон от 23.07.2013 № 245-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 29.07.2013. № 30 (Часть I), ст. 4078.

<sup>3</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации; Федеральный закон от 13.06.1996 63-ФЗ (ред. от 16.10.2019) // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. ст. 2954.

работ, осуществляемых на основании разрешения (открытого листа), от обязательной передачи государству обнаруженных при проведении таких работ предметов, имеющих особую культурную ценность, или культурных ценностей в крупном размере. Таким образом в настоящее время расширена практика применения уголовных наказаний за покушение на объекты археологического наследия.

Особое значение имеет применение административной ответственности. В частности статья 7.15 КоАП РФ устанавливает штрафные санкции за проведение археологических полевых работ без разрешения, а статья 7.15.1 за незаконный оборот археологических предметов<sup>1</sup>.

При этом, как отмечается в литературе, остается нерешенным ряд проблем. Реальная охрана археологических предметов, памятников не должна заканчиваться моментом их внесения в реестр; остается несовершенным комплекс охранных мероприятий, который требует межведомственного подхода в вопросе сохранности археологического наследия; плохо развита инвентаризационная система учета<sup>2</sup>.

Возможным выходом из кризисной ситуации в этой сфере стало бы принятие долгосрочных государственных и региональных программ, направленных на реализацию конкретных проектов охраны; развитие в регионах сети историко-культурных музеев-заповедников, организация в них научной и туристической инфраструктуры; организация четкой системы делопроизводства; решение проблемы несанкционированного хозяйственного и бытового строительного освоения территорий исторических поселений.

Существуют определенные пробелы в правовом регулировании охраны объектов археологического наследия. При внимательном прочтении статьи 34.1 Закона 73-ФЗ получается, что защитные зоны не устанавливаются для объектов

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

<sup>2</sup> Чунихина Т.Н. Правовая охрана археологических раскопок // Научные труды КубГТУ. 2017. № 6. С. 495 – 505.

археологического наследия. По мнению Минкульта России зоны охраны для таких объектов не нужны в принципе.

Так, в письмах Министерства культуры РФ от 29 декабря 2014 года № 3726-12-06 и от 29 июня 2015 года № 2736-12-06 об отказе в согласовании проекта зон охраны на памятник археологии «Городище «Семикаракорское» (Ростовская область) сообщается, что «проектирование зон охраны памятников истории и культуры является элементом градостроительного зонирования территории, которое прежде всего направлено на сохранение видового раскрытия исторических зданий и сооружений и сохранение исторической среды объектов культурного наследия... Таким образом, комплекс мер по государственной охране скрытых в земле объектов археологического наследия, обеспечивающий их сохранность, включает в себя установление границы его территории... Установление зон охраны для скрытых в земле объектов археологического наследия не представляется целесообразным». Как отмечается в литературе, просто устранять зоны охраны как вид мер по обеспечению сохранности объектов археологического наследия недопустимо, так это ведет к их бесконтрольному разрушению<sup>1</sup>.

На наш взгляд, по опыту регулирования защитных зон, необходимо внести изменения в ст. 34.1 Закона 73-ФЗ в части установления положений об установлении защитных зон в отношении объектов археологического наследия.

Видится, что введенные защитные зоны необходимо распространить на объекты археологического наследия с возможностью их уменьшения при разработке проектов зон охраны на основании комплексных научных исследований при появлении такого желания у заинтересованного лица (того, кто предполагает осваивать близлежащий земельный участок, который попадает в эту защитную зону).

---

<sup>1</sup> Берлизов М.П. К вопросу о зонах охраны объектов археологического наследия народов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 520 – 524.

Пункт 2 статьи 40 Закона № 73-ФЗ указывает на спасательные археологические полевые работы, как способ сохранения археологического наследия. Регулирование порядка проведения этих работ содержится в статье 45.1 этого закона. Правовое регулирование этой нормы определяет завершение работ по сохранению археологического наследия, как передачу изъятых археологических предметов (включая антропогенные, антропологические, палеозоологические, палеоботанические и иные объекты, имеющие историко-культурную ценность) в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации и научного отчета о выполненных археологических полевых работах на хранение в Архивный фонд Российской академии наук, как составную часть Архивного фонда Российской Федерации. Дальнейшая судьба найденного, его использование право должным образом не регулирует. Рассогласование целей археологического изучения и музейного экспонирования делает вероятной при формальном соблюдении законодательства утрату научной информации. Таким образом, на сегодняшний день, как отмечается в литературе, отсутствует порядок передачи соответствующих предметов в государственную часть Музейного фонда, что может привести к хищениям культурных ценностей, полученных в результате археологических работ<sup>1</sup>.

В целом говоря о регулировании охраны объектов археологического наследия возникает необходимость совершенствования норм действующего законодательства. При этом объекты археологического наследия в отличие от объектов культурного наследия являются объектами научной деятельности. Поэтому необходимо правовое регулирование, соответствующее специфике этой научной деятельности. На наш взгляд, нужен отдельный федеральный закон. Федеральный закон № 73-ФЗ «должен содержать отсылочную норму к этому закону, из него следует исключить регулирование археологической деятельности. Новый закон должен содержать правовое регулирование

---

<sup>1</sup>Лавров В.В. Некоторые проблемы правовой охраны объектов археологического наследия // Криминалист. 2014. № 2. С. 94 – 99.

археологической деятельности, как единого научного и культурно-идеологического процесса, включая научное изучение, экспонирование и иное использование (например, педагогическое) археологической информации, заключенной в археологических памятниках.

Закон должен содержать статьи, отражающие обязанность физических или юридических лиц, являющихся заказчиками землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, оплачивать наряду с финансированием разработки разделов об обеспечении сохранности объектов культурного наследия, также проведение охранных археологических полевых работ, указав его закрытый перечень. Необходимо сохранить обязанность оплаты камеральной обработки находок за заказчиками спасательных археологических полевых работ и предусмотреть обязанность государства финансировать дальнейшее изучение и реставрацию археологических материалов, полученных в результате этих работ.

В законе необходимо нормативно закрепить перечень археологических полевых работ, соответствующий научным и практическим потребностям научного сообщества и участников хозяйственной деятельности.

Срок действия открытых листов целесообразно указывать с определенной даты на то количество времени, которое необходимо для качественного проведения археологических полевых работ, включая спасательные. Следует регламентировать в законе оценку научных отчетов о результатах спасательных археологических полевых работ с указанием сроков их рассмотрения. Предусмотреть проверку отчетов в разных научных организациях системы РАН, в том числе региональных, запретив рецензирование работ собственных сотрудников. Имеет смысл для введения в научный оборот новой информации публиковать отчеты в закрытой для свободного доступа части интернета с возможным засекречиванием исследователем либо владельцем ресурса топографических данных. Доступ предоставлять авторизованным специалистам (историкам, археологам).



Необходимо также разработать нормативный акт в форме постановления Правительства о составе спасательных археологических полевых работ, выполняемых за счет средств застройщиков, и их ценообразовании. Также необходимо указание в новом законе и издание подзаконного нормативного акта уровня не ниже Министерства культуры РФ, регламентирующего порядок передачи археологических находок государственными и негосударственными археологическими организациями, лицами, получившими открытые листы (держателями открытых листов) в Музейный фонд. В этом нормативном акте надо предусмотреть комиссионную процедуру отбора предметов для музейного экспонирования и хранения в фондах и определение судьбы предметов, которые не пригодны для музейного дела.

Таким образом, необходимо дальнейшее совершенствование норм о правовой охране объектов археологического наследия. Необходимо развитие правовых форм такой охраны, среди которых выделяются археологические работы, направленные на сохранение информации о данных объектах.

#### **Использованные источники**

1. Берлизов М.П. К вопросу о зонах охраны объектов археологического наследия народов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 520 – 524.
2. Лавров В.В. Некоторые проблемы правовой охраны объектов археологического наследия // Криминалистика. 2014. № 2. С. 94 – 99.
3. Чунихина Т.Н. Правовая охрана археологических раскопок // Научные труды КубГТУ, 2017. № 6. С. 495 – 505.