

УДК 34.07

***ЯНОВИЧ Максим Владимирович**, аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова, ассистент кафедры теории и истории государства и права юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор двух научных публикаций*

### ***ПРАВОВАЯ ОХРАНА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ АРКТИКИ***

Предпосылкой для подготовки статьи явилась научная экспедиция национального парка «Русская Арктика», в состав участников которой входил автор. Экспедиция позволила выявить ряд объектов культурного наследия, расположенных в Арктической зоне на архипелагах Новая Земля и Земля Франца-Иосифа. В связи с выявлением таких объектов встал вопрос об обеспечении их государственной охраной. В статье освещаются проблемы осуществления государственной охраны объектов культурного наследия в Арктике. Автор приходит к выводу о том, что государственная охрана в арктических условиях должна осуществляться посредством правового регулирования. В статье раскрываются вопросы конституционно-правовой, международно-правовой, уголовно-правовой, гражданско-правовой и административно-правовой охраны, их эффективность и возможность реализации в Арктической зоне. Наиболее действенным средством защиты культурного наследия Арктики, по мнению автора, является институт охранного обязательства.

**Ключевые слова:** государственная охрана объектов культурного наследия, культурное наследие Арктики, правовая защита культурного наследия.

Количество зарегистрированных объектов культурного наследия, находящихся на территории Российской Федерации, постоянно растет. Так, научная экспедиция национального парка «Русская Арктика» и Всемирного фонда дикой природы (WWF) России на научно-исследовательском судне «Профессор Молчанов», проходившая в период с 17 по 30 июля 2012 года, позволила выявить 6 объектов культурного наследия, расположенных на территории архипелагов Новая Земля и Земля Франца-

Иосифа, и собрать материал для постановки их на государственную охрану. Маршрут экспедиции проходил через территорию национального парка «Русская Арктика», включающую в себя северную часть острова Северный архипелага Новая Земля, Большие и Малые Оранские острова, о. Лошкина, о. Гемскерк и ряд других островов, а так же территорию заказника федерального значения «Земля Франца-Иосифа», представляющего собой группу из 191 острова, располагающуюся в северо-восточной части

Баренцева моря и являющуюся самым северным участком суши Евразии. Актуализируется вопрос о том, как осуществлять государственную охрану этих объектов с учетом их особенностей и места расположения.

Наиболее эффективного решения задач государственной охраны объектов культурного наследия позволяет добиться использование специально установленных правовых режимов и методов, обеспечивающих соблюдение таких режимов. Большинство мероприятий, осуществляемых соответствующими органами, закреплены в п. 2 ст. 33 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>1</sup>. В совокупности они представляют собой набор правомочий, цель которых – предотвращение повреждения объектов культурного наследия, их разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера, нарушения установленного порядка их использования, перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред данным объектам. Реализация этих правомочий предполагает использование широкого арсенала средств, предусмотренных действующим законодательством и обеспеченных особым механизмом отраслевой ответственности.

В теории права принято выделять гражданско-правовую, уголовно-правовую и административно-правовую охрану [3, с. 96]. Специфическими характеристиками обладает механизм международно-правовой охраны, под действие которого подпадают в первую очередь объекты культурного наследия, включенные в Список всемирного наследия. В последнее время все большее признание и развитие получает механизм конституционно-правовой охраны. Его применение дополняет картину использования

правовых средств защиты объектов культурного наследия.

**Конституционно-правовая охрана** объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации представляет собой закрепление на высшем (конституционном) уровне обязанностей по их охране. Так, ч. 3 ст. 44 Конституции РФ обязывает каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры<sup>2</sup>. Традиционно под понятием «каждый» понимается физическое лицо, которое обладает правом или на которое возлагается определенная обязанность. На наш взгляд, применительно к объектам культурного наследия этот термин необходимо толковать шире. Обязанность заботиться о сохранении культурного наследия возложена не только на физические, но и на юридические лица, поскольку ответственность за нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия лежит на всех собственниках, всех тех, кто может оказать неблагоприятное воздействие на объекты<sup>3</sup>. Понятие заботы включает в себя не только бережное, но и уважительное отношение к памятникам.

Конституционно-правовая обязанность заботиться о памятниках истории и культуры может реализовываться как в активной форме (проведение собственником (пользователем) объекта культурного наследия целенаправленных мероприятий по поддержанию его в надлежащем состоянии и уходу за ним), так и в пассивной (например, строгое соблюдение установленных правил посещения и использования соответствующего объекта, осуществления хозяйственной деятельности вблизи него во избежание причинения ему вреда). На охрану объектов культурного наследия направлены,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ от 25 июня 2002 г. №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24 мая 2002 года, одобрен Советом Федерации 14 июня 2002 года // Рос. газ. 29.06.2002. № 116-117.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 25.12.1993. № 237.

<sup>3</sup> Такой вывод можно сделать на основе толкования ч. 3 ст. 44 Конституции, содержащегося в Комментариях к Конституции Российской Федерации [2].

в частности, правила посещения национального парка «Русская Арктика» и режим использования земель находящегося в его управлении заказника федерального значения «Земля Франца-Иосифа». Являясь одной из гарантий возможности реализации права на доступ к культурным ценностям, конституционная обязанность каждого заботиться об объектах культурного наследия, бесспорно, способствует повышению общественного интереса в сфере культурной жизни [4, с. 139]. Конституционно-правовая охрана осуществляется на всей территории Российской Федерации, в т. ч. и в Арктической зоне.

**Международно-правовая охрана** памятников истории и культуры осуществляется посредством системы международных правовых актов и соглашений, в которых участвует и Российская Федерация. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции международные договоры Российской Федерации и общепризнанные нормы и принципы международного права являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Российское законодательство, определяющее правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона «Об объектах культурного наследия...»), не содержит отсылки к нормам международных договоров Российской Федерации или общепризнанным нормам и принципам международного права. Очевидно, что в целях точного следования положениям ч. 4 ст. 15 Конституции РФ необходимо внести в ч. 1 ст. 2 означенного Федерального закона после слов «Конституции Российской Федерации» слова «норм международных

договоров Российской Федерации, а также общепризнанных норм и принципов международного права», а также дополнить указанную норму следующим предложением: «В случае возникновения разногласий между нормами международного договора Российской Федерации и нормами законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия применяются правила международного договора». Текст ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об объектах культурного наследия...» в предлагаемой редакции будет отсылать нас к международному законодательству, сконцентрировавшему в себе многовековой опыт человечества в сфере сохранения и охраны культурного наследия.

Обращаясь к вопросу международно-правовой охраны объектов культурного наследия в условиях российской Арктики, следует отметить, что международное законодательство об охране объектов культурного наследия всегда строго отделяет охрану культурного наследия от охраны природного наследия<sup>4</sup> и не включает в состав культурного наследия историко-ландшафтные образования, природно-исторические комплексы, в большом количестве присутствующие в Арктической зоне. Указанная проблема может получить разрешение в национальном законодательстве России при опоре на ст. 3 Конвенции об охране культурного и природного наследия, в соответствии с которой каждое государство – участник данной Конвенции обязано определить и разграничить различные ценности, расположенные на его территории.

Имущественный характер объектов культурного наследия, в т. ч. расположенных на архипелагах Новая Земля и Земля Франца-Иосифа, является основанием для предоставления им **гражданско-правовой охраны**. Гражданско-правовая охрана памятников истории и культуры осуществляется путем применения ряда правовых средств, которые обеспечивают

---

<sup>4</sup> Указанный вывод можно сделать, исходя из анализа содержания ст. 1 и 2 Конвенции об охране культурного и природного наследия, принятой 16 ноября 1972 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры.

возможность свободной реализации субъективного права лица, признанного правообладателем. В соответствии с Положением о национальном парке «Русская Арктика» последний наделен правами пользователя историко-культурных объектов, расположенных в границах парка, уполномочен проводить работы по их сохранению<sup>5</sup>. Среди средств можно выделить ограничения права и гражданско-правовую защиту. Ограничения преимущественно связаны с возможностью вовлечения объектов в хозяйственный оборот. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 50 Федерального закона «Об объектах культурного наследия...» объекты культурного наследия, расположенные в границах территории национального парка «Русская Арктика», не могут быть отчуждены из государственной собственности в случае придания им статуса особо ценных объектов культурного наследия или включения в список ЮНЕСКО, а также в случае организации на территории парка историко-культурного заповедника.

Самым распространенным и действенным способом гражданско-правовой защиты (охраны) объектов культурного наследия является институт охранного обязательства собственника (пользователя) объекта культурного наследия. Так, согласно п. 4 ст. 48 Федерального закона «Об объектах культурного наследия...» национальный парк «Русская Арктика» при государственной регистрации права собственности на объекты культурного наследия, расположенные в Арктической зоне, примет на себя обязательства по содержанию таких объектов, их сохранению, условиям доступа к ним граждан.

Осуществление **уголовно-правовой охраны** памятников истории и культуры происходит посредством применения норм статей 243, 243.1 и 243.2 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>6</sup>, предусматривающих уголовную ответственность за уничтожение, повреждение, нарушение требований сохранения и использования объектов культурного наследия, а также за незаконные поиск и изъятие объектов археологии. Обзор судебной практики и статистики по преступлениям данной категории говорит о их незначительном количестве и удельном весе среди иных видов преступлений<sup>7</sup>. Это свидетельствует о высокой степени латентности таких преступлений и большом количестве проблем, непосредственно связанных с применением нормы о повреждении и уничтожении объектов культурного наследия. В целях их решения законодателем принят Федеральный закон от 23.07.2013 № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии»<sup>8</sup>, в соответствии с которым внесены существенные изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, позволяющие устранить пробелы в его предшествующей редакции и привести его понятийный аппарат в соответствие с отраслевым законодательством.

Одним из наиболее действенных и реализуемых в настоящее время на территории Архангельской области является **административно-правовой способ охраны** объектов культурного наследия. Под административно-правовой охраной объектов культурного наследия

---

<sup>5</sup> Положение о национальном парке «Русская Арктика»: утв. Приказом Минприроды России от 04.10.2011 № 806 // Бюлл. норматив. актов федер. органов исполн. власти. 2011. № 51.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24.05.1996 г. // Собр. законодательства РФ. № 25. ст. 2954.

<sup>7</sup> По данным Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации (форма 10-а) в Российской Федерации по статье 243 УК РФ в 2010 году осуждено 7 чел., в 2011-м – 2 чел., в 2012-м – 9 чел.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 23.07.2013 № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии»: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 2 июля 2013 года, одобрен Советом Федерации 10 июля 2013 года // Рос. газ. 2013. № 163.

понимается система публично-правовых средств, направленных на обеспечение сохранности данных объектов и доступа к ним граждан. Участие органов исполнительной власти в этом процессе является обязательным элементом и включает в себя государственный контроль, проведение согласовательных и разрешительных мероприятий, признание объектов выявленными, постановка и снятие их с государственной охраны.

Административная ответственность является одним из основных способов правовой охраны отношений в обществе, в т. ч. и отношений, связанных с охраной культурного наследия. Содержание административной ответственности обуславливается необходимостью развития общественных отношений, а также адекватной реакцией государства на их нарушения [1, с. 40]. Привлечение виновных лиц к административной ответственности за нарушения в области сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия является одним из наиболее оперативных, эффективных и распространенных способов регулирования общественных отношений в этой сфере, поскольку административное наказание является не столько карательной, сколько превентивной мерой по отношению к правонарушителям. Законодательство об административных правонарушениях на объектах культурного наследия в Российской Федерации и в Арктической зоне представлено, в частности, нормами статей 7.13 – 7.16, 7.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>9</sup>.

Как и в случае с уголовным законом, административное законодательство в этой сфере и сложившаяся правоприменительная практика претерпели существенные изменения с принятием Федерального закона от 07.05.2013

№ 96-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>10</sup>. Данным нормативным правовым актом не только увеличены размеры санкций за нарушения в области государственной охраны объектов культурного наследия, но и коренным образом пересмотрены составы этих правонарушений, что позволяет говорить о возможности охвата всего спектра нарушений, совершаемых на объектах культурного наследия. В условиях российской Арктики применение административно-правовых методов государственной охраны объектов культурного наследия представляется малоэффективным в связи с их труднодоступностью и фактическим отсутствием административных правонарушений на таких объектах в силу их контролируемого посещения.

Подводя итог сказанному, следует сделать некоторые выводы:

1. Государственная охрана объектов культурного наследия в условиях российской Арктики строится на общих принципах, закрепленных в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия...», но с учетом особенностей, которые налагают правила посещения национального парка «Русская Арктика» и режим использования земель находящегося в его управлении заказника федерального значения «Земля Франца-Иосифа», в границах которого они (объекты культурного наследия) расположены.

2. Говоря о правовом механизме охраны объектов культурного наследия, следует выделять конституционно-правовую и международно-правовую, уголовно-правовую, гражданско-правовую и административно-правовую охрану.

3. Международные правовые акты разделяют понятия охраны природного и культурного наследия, вместе с тем особенностью арктиче-

---

<sup>9</sup> Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 дек. 2001 года, одоб. Советом Федерации 26 декабря 2001 года // Рос. газ. 2001. № 256.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 96-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 апр. 2013 года, одоб. Советом Федерации 27 апреля 2013 года // Рос. газ. 2013. № 100.

ского пространства является неразрывная связь культурного и природного наследия, что требует соответствующего правового регулирования на национальном уровне.

4. В вопросе гражданско-правовой охраны объектов культурного наследия наиболее действенным и эффективным является институт охранного обязательства.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях с учетом внесенных в 2013 году изменений позволяют правоприменителю в полной мере реализовывать свои функции по пресечению правонарушений на объектах культурного наследия.

### Список литературы

1. Болотин В.С. Административная ответственность в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 182 с.
2. Зорькин В.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2011. 1008 с.
3. Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Т. 3. М., 2002. 179 с.
4. Панов А.П. Система конституционных обязанностей граждан Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 193 с.

### References

1. Bolotin V.S. *Administrativnaya otvetstvennost' v sfere oborota narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv*: dis. ... kand. jurid. nauk [Administrative Responsibility for Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances: Cand. Jurid. Sci. Diss.]. Moscow, 2004. 182 p.
2. Zor'kin V.D. *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Moscow, 2011. 1008 p.
3. Marchenko M.N. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava* [General Theory of State and Law]. Vol. 3. Moscow, 2002. 179 p.
4. Panov A.P. *Sistema konstitutsionnykh obyazannostey grazhdan Rossiyskoy Federatsii*: dis. ... kand. jurid. nauk [System of Constitutional Responsibilities of Citizens of the Russian Federation: Cand. Jurid. Sci. Diss.]. Saratov, 2008. 193 p.

***Yanovich Maksim Vladimirovich***

Postgraduate Student, Institute of Law, Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov (Arkhangelsk, Russia)

## LEGAL PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE IN THE ARCTIC

The article was written following a scientific expedition of the National Park "Russian Arctic" with the author among the participants. The expedition revealed a number of cultural heritage sites located in the Arctic region on the archipelagos of Novaya Zemlya and Franz Josef Land. As a consequence, the question of their protection arose. This paper highlights the problems of state protection of cultural heritage in the Arctic. The author comes to the conclusion that state protection in the Arctic should be provided through legal regulation. The paper dwells on the issues of constitutional, international law,

criminal law, civil law, and administrative protection, their efficiency and possible application in the Arctic area. The author believes preservation order to be the best means of protecting cultural heritage in the Arctic.

**Keywords:** *state protection of cultural heritage, cultural heritage of the Arctic, legal protection of cultural heritage.*

*Контактная информация:*

*адрес:* 163002, г. Архангельск, просп. Ломоносова, д. 58;

*e-mail:* atheros@yandex.ru

Рецензент – *Матвеева Т.Д.*, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой международного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ