

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОБЪЕКТОВ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2017 г.

А.Н. ПАНФИЛОВ

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В НОРМАТИВНОМ ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ АРХЕОЛОГИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Панфилов Анатолий Николаевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (Тюмень, Россия) (E-mail: panfilov-84@mail.ru).

Panfilov Anatoly N. — PhD in Law, associate Professor of department of Constitutional and Municipal Law, Institute of state and law of Tyumen state University (Tyumen, Russia) (E-mail: panfilov-84@mail.ru).

Аннотация: в статье с учетом последних изменений в законодательстве исследуются вопросы современного состояния правовой охраны объектов археологического наследия в Российской Федерации, раскрываются узловые факторы, способствующие распространению незаконной деятельности в области археологии. Автором затрагивается проблема смысловой неопределенности ряда юридических норм Федерального закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”. Речь идет главным образом о нормах-дефинициях, раскрывающих содержание базовых понятий: “археологические предметы”, “культурный слой” и др. В работе также уделяется внимание вопросам воспитания в современном человеке уважительного отношения к праву, к своему историческому прошлому, выраженному в том числе в материальных остатках, представляющих археологическую ценность. В этом вопросе, по мнению автора, государству не обойтись без помощи семьи, общественных организаций и организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Abstract: in the article taking into account the latest changes in legislation the issues of the current state of legal protection of archaeological heritage objects in the Russian Federation are investigated, and the key factors that contribute to the spread of illegal activities in the field of archeology are revealed. The author touches on the problem of the semantic uncertainty of a number of legal norms of the Federal Law “On Objects of Cultural Heritage (Monuments of History and Culture) of the Peoples of the Russian Federation”. This is mainly about the standards-definitions that reveal the content of the basic concepts: “archaeological items”, “cultural layer”, etc. Also in the work attention is paid to the issues of education in modern man respectful attitude to the law, to his historical past, expressed, in that Number, in material remains, which are of archaeological value. In this issue, according to the author, the state can not do without the help of the family, public organizations and organizations that carry out educational activities.

Ключевые слова: объект археологического наследия, археология, незаконная деятельность в области археологии, правовая охрана объектов археологического наследия, археологические предметы, культурный слой, правосознание.

Key words: the object of archaeological heritage, the archeology, the illegal activity in the field of archeology, the legal protection of objects of archaeological heritage, archaeological objects, the cultural layer, the sense of justice.

В начале XXI в. вопросы правовой охраны археологического наследия в России приобрели наибольшую остроту и стали предметом широкого обсуждения не только в среде профессиональных археологов, но и на уровне институтов государственной власти. Основными угрозами для археологических памятников по-прежнему явились антропогенные факторы. При этом особую тревогу в российском обществе вызвали масштабы незаконной деятельности в области археологии¹. По данным

Института археологии РАН, уничтожение археологических памятников в результате грабительских раскопок стало более серьезной угрозой археологическому наследию, чем ущерб, причиняемый в ходе хозяйственной деятельности². Причем масштабы

археология. 2002. № 4. С. 70–89; Макаров Н.А. Грабительские раскопки как фактор уничтожения археологического наследия России // Сохранение археологического наследия России (“Круглый стол” Совета Федерации). М., 2004. С. 13–24.

² См.: Зеленцова О.В. Сохранение археологического наследия и проблема грабительских раскопок [Электронный ресурс] // <http://www.archaeolog.ru/?id=245> (Дата обращения: 15.03.2016 г.).

¹ См.: Незаконные раскопки и археологическое наследие России: материалы “круглого стола”, проведенного редакцией и редколлегией журнала “Российская археология” // Росс.

разграбления памятников археологии из года в год увеличивались вопреки принятию в июне 2002 г. Федерального закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”, формированию правовой системы их защиты, предусматривающей уголовную и административную ответственность за противоправные деяния в отношении этих объектов.

Такое положение дел, как видится, обусловлено рядом узловых факторов. Во-первых, отношение общества, его части, отдельной личности к праву, т.е. правосознание³. Не секрет, что правовой нигилизм и нигилистическое отношение к прошлому являются характерной чертой современного российского общества. О невысоком уровне правосознания сегодняшнего россиянина, о его политико-юридическом бескультурье говорят многие исследователи⁴. Как пишет проф. Н.М. Добрынин, “в государстве правовой нигилизм формировался одновременно и параллельно с политико-правовой системой на протяжении веков – как реакция на несправедливость социально-политического устройства, а потому он, видимо, вполне может считаться одной из национальных особенностей граждан России”⁵. Отечественные ученые отмечают тревожные тенденции деградации культуры вообще, говорят о девальвации общепризнанных ценностей, искажении ценностных ориентиров, практицизме и прагматизме, выдвигании на первый план денег в качестве основной жизненной ценности и мерила успеха⁶. Профессор А.Д. Керимов верно замечает, что «когда безраздельно господствует мораль исторически безответственного, потребительски ориентированного человека, чуждого духовности, когда торжествует принцип “всё продаётся и всё покупается”, “всё имеет свою цену”, обесмысливаются, в значительной мере утрачивают право на существование все иные человеческие ценности,

всё то, что в принципе не поддаётся или почти не поддаётся измерению в денежном эквиваленте»⁷.

Во-вторых, состояние законодательства, его неспособность своевременно реагировать на угрозы национальной безопасности государства. Так, до недавнего времени российское законодательство в области охраны памятников истории и культуры мало учитывало особенности правового статуса объектов археологического наследия, в правовой оборот не были включены важнейшие ключевые понятия, прочно укоренившиеся в археологической науке. Кроме того, к началу второго десятилетия XXI в. правоприменительная практика показала слабую эффективность охранительных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, особенно в указанной сфере. Возникла необходимость в уточнении отдельных составов административных правонарушений и пересмотре санкций за их совершение. Да и уголовное право не в полной мере задействовало свои институты для защиты культурных ценностей, включая памятники археологии и связанные с ними археологические находки.

Однако сегодня можно уже с уверенностью утверждать, что последние годы стали переломными, с точки зрения формирования и развития в стране полновесной системы правовой охраны объектов археологического наследия.

Стоит назвать несколько важнейших событий, связанных с включением в российское законодательство норм по обеспечению охраны объектов археологического наследия от противоправных деяний, регламентации археологических полевых работ (археологических разведок и раскопок), введению в правовой оборот нового понятийного аппарата. Прежде всего отметим принятие федеральных законов, усиливающих административную ответственность за ведение археологических разведок или раскопок без разрешения, вводящих в гл. 7 КоАП РФ новые составы либо уточняющих прежние составы административных правонарушений. К их числу мы относим:

Федеральный закон “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” от 26 июля 2006 г.;

Федеральный закон “О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” от 7 мая 2013 г.;

³ См. подробнее: *Власенко Н.А.* Теория государства и права. Науч.-практ. пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. М., 2009. С. 224–226.

⁴ См.: *Матузов Н.И.* Правовой идеализм как оборотная сторона правового нигилизма // *Правовая культура*. 2013. № 1 (14). С. 10; *Бугаенко Ю.Ю.* Правовой нигилизм как деформированный тип правовой культуры // *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2014. № 5 (27). С. 354, 355.

⁵ *Добрынин Н.М.* О сущности правового нигилизма и правового идеализма: антропология права и взгляды Н.И. Матузова // *Гос. и право*. 2015. № 12. С. 87.

⁶ См., например: *Чернобаева Т.П., Силичев Д.А.* Междисциплинарный “круглый стол” “Тенденции и динамика развития культуры в современной России” // *Гуманитарные науки*. 2012. № 1 (5). С. 150–158.

⁷ *Керимов А.Д.* Элитарный недуг. Об отдельных искривлениях нынешней политической линии // *Лит. газ*. 2010. 12–18 мая.

Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии” от 23 июля 2013 г. № 245-ФЗ (далее – Федеральный закон № 245-ФЗ);

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 22 октября 2014 г.

Нужно иметь в виду и тенденцию усиления уголовно-правовой защиты объектов археологии. Федеральным законом № 245-ФЗ внесены значительные изменения в Уголовный кодекс РФ. В частности, Уголовный кодекс дополнен ст. 243.1, 243.2, 243.3, критикуемая многими учеными ст. 243 изложена в новой редакции. При этом ст. 243.2 и 243.3 предусматривают уголовную ответственность за преступления исключительно в отношении археологических предметов.

Кроме того, Федеральный закон № 245-ФЗ, изданный в целях пресечения незаконной деятельности в области археологии, уточнил используемые и ввел в юридический оборот новые понятия, раскрыл их содержание. Важнейшей новеллой явилось дополнение Федерального закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) ст. 45.1, регулирующей порядок проведения археологических полевых работ. Здесь не лишним будет заметить, что в юридической литературе не раз высказывались небезосновательные точки зрения о разработке отдельного закона “Об охране археологического наследия” либо включении в Федеральный закон № 73-ФЗ, как минимум, отдельной главы, регламентирующей порядок проведения археологических полевых работ⁸.

К значительным национальным событиям недавнего времени в области нормативного правового регулирования охраны объектов археологического наследия, безусловно, относится ратификация в 2011 г. Европейской конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной), подписанной

в городе Валлетта⁹. Россия, являясь участником данной Конвенции, взяла на себя ряд обязательств, в том числе обязательство по созданию правовой системы охраны археологического наследия.

Нельзя также не упомянуть о принятии в Санкт-Петербурге на 39-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ Модельного закона об охране археологического наследия (новая редакция)¹⁰. Согласно преамбуле он “призван всемерно содействовать сближению нормативно-правовых основ государств – участников СНГ в соответствующей области регулирования правоотношений и направлен на создание таких условий для выявления, изучения и сохранения археологического наследия, которые позволят обеспечить осуществление комплексных мер по сохранению данного источника информации о зарождении и развитии культуры отдельных государств и Содружества в целом на основе развития международного сотрудничества и укрепления научных связей”.

Новации законодательства, направленные на упорядочение норм, регулирующих общественные отношения в области археологии, и пресечение незаконной археологической деятельности, получили неоднозначную оценку в российском обществе¹¹. До сих пор не утихает дискуссия по поводу легитимности осуществления любителями металлопоиска сбора монет, пуговиц и других артефактов, датируемых XIX–XX вв. Да и законность занятия поисковиков, ведущих раскопки на местах сражений времен Великой Отечественной войны, под сомнением.

Но, пожалуй, одной из главных проблем современного состояния правовой охраны объектов археологического наследия является смысловая неопределенность ряда юридических норм Федерального закона № 73-ФЗ. Речь идет главным образом о нормах-дефинициях, введенных

⁸ См., например: *Мартыненко И.Э.* Правовой статус, охрана и восстановление историко-культурного наследия. Гродно, 2005. С. 181; *Панфилов А.Н.* Проблемы применения мер административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации // *Гос. и право.* 2012. № 8. С. 32.

⁹ См.: Федеральный закон “О ратификации Европейской конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной)” от 27 июня 2011 г. // *Росс. газ.* 2011. 30 июня.

¹⁰ См.: Постановление от 29 ноября 2013 г. № 39-16 // СПС “КонсультантПлюс”.

¹¹ К примеру, в июне 2014 г. депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ С.Е. Вайнштейном на рассмотрение Государственной Думы внесен проект федерального закона «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”» (законопроект № 539568-6). Данная законодательная инициатива не получила необходимой поддержки, и законопроект был отклонен (см.: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 18 ноября 2014 г. № 5433-6 ГД).

Федеральным законом № 245-ФЗ, раскрывающих содержание базовых понятий: “объект археологического наследия”, “археологические предметы”, “культурный слой” и др.

Ключевым среди них является понятие “объект археологического наследия”. При этом его определение дано в ст. 3 Федерального закона № 73-ФЗ, ст. 1 Модельного закона об охране археологического наследия (новая редакция) и в Европейской конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной), ратифицированной Российской Федерацией Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 163-ФЗ.

Согласно Федеральному закону № 73-ФЗ под объектом археологического наследия понимаются *частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека в прошлых эпохах (включая все связанные с такими следами археологические предметы и культурные слои), основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки*. В силу ч. 1 ст. 3 объекты археологического наследия есть объекты недвижимого имущества.

Дефиниция “объект археологического наследия”, сформулированная в Модельном законе об охране археологического наследия (новая редакция), несколько отличается от определения в Федеральном законе № 73-ФЗ. Здесь к объектам археологического наследия относятся *частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека в прошлые эпохи, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические полевые работы или случайные находки, прошедшие идентификацию*.

В Европейской конвенции об охране археологического наследия объектами археологического наследия признаются *все остатки и предметы, а также любые другие следы человечества прошлых эпох, сохранение и изучение которых помогают восстановить историю человечества и его связь с природной окружающей средой; для которых раскопки или открытия и другие методы изучения человечества и окружающей его среды являются основными источниками информации, и которые расположены в любом районе, находящемся под юрисдикцией Сторон*.

Как видим, указанные определения содержат ряд признаков, отличающих объекты археологии от других объектов культурного наследия.

Прежде всего объекты археологического наследия — это разнообразные материальные остатки, связанные с жизнедеятельностью человека в прошлых эпохах. В дефиниции они именуется следами существования человека. В “Толковом словаре русского языка” С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой слово “след” толкуется как “отпечаток чего-нибудь на какой-нибудь поверхности, а также полоса, оставшаяся после движения чего-нибудь; остаток или сохраняющийся признак чего-нибудь”. Что же это за следы (остатки)?

Следы жизнедеятельности человека могут быть выражены в виде остатков древних стоянок, поселений (селищ, городищ), некрополей, культовых комплексов и т.д. Они фиксируются специалистами на основании различных отчетливо видимых или слабо различаемых признаков: рельефа земной поверхности; остатков кострищ (в виде угольков, участков прокаленной почвы или осадочной породы); костных остатков фауны; расположения камней и др.

Существенным признаком объектов археологии является то, что они могут быть частично или полностью скрыты в земле или под водой, т.е. они могут визуально не фиксироваться на земной поверхности, находятся, если так можно выразиться, в ископаемом состоянии (глубоко под землей).

Следы существования людей прошлых эпох, частично или полностью скрытые в земле или под водой, неизбежно сопровождают артефакты (спрятанные, оставленные, брошенные или потерянные вещи, созданные руками человека, т.е. искусственно созданные вещи) — археологические предметы (находки). Это обломки посуды (на поселениях) или посуда целиком (в погребениях), орудия труда и оружие (или их обломки), изделия культового характера, монеты, произведения искусства и др. На поселениях они буквально пронизывают почвенные слои, которые называются культурным слоем. Наиболее многочисленными находками на поселениях являются обломки глиняной посуды (керамики).

Один из важнейших признаков объекта археологического наследия, содержащийся в его определении, заключен в словосочетании “*основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки*”. Однако, надо полагать, для многих данная формулировка лишена определенности. Не подлежит сомнению тот факт, что она не позволяет неспециалисту идентифицировать те или иные следы существования человека как представляющие интерес с точки зрения археологии. Да и в среде специалистов этот вопрос

может вызвать дискуссию. Слишком уж аморфна эта грань. К тому же, как убедительно доказал Л.С. Клейн, раскопки не обязательны для отнесения объектов и работ к археологии и не исключительны для археологии (есть раскопки без археологии и есть археология без раскопок)¹².

Вместе с тем воззрения ученых на предмет и объект археологии, ее верхнюю границу дают почву для размышления о смысловом содержании этой части дефинитивной нормы.

Вряд ли требует доказательств утверждение, что термин “археология” (от греч. *archaios* – древний и *logos* – наука, слово) буквально означает **науку о древностях**. Тем не менее в отечественной и зарубежной науке нет единства в понимании археологии. На сегодняшний день сформировались две основные точки зрения по вопросу о предмете археологии, ее соотношении с историей: археология – это историческая наука; археология является самостоятельной источниковедческой наукой. При этом среди отечественных ученых доминирует мнение об историчности археологии. В учебной, научной и научно-популярной литературе 50–70-х годов прошлого века археология предстает как отдел (раздел) исторической науки¹³. Известный советский археолог, автор фундаментальных трудов по археологии Европы и СССР, А.Л. Монгайт считал, что “археология – это раздел исторической науки, для которого используются специфические источники – вещественные (в отличие от письменных источников – объекта изучения историков)”¹⁴.

К настоящему времени советско-российская наука выработала общие подходы к пониманию объекта археологии и верхней хронологической границы археологии:

1) объектом археологии являются именно древние вещественные источники;

2) верхняя хронологическая граница археологии не может быть строго зафиксирована, она в определенной степени является подвижной¹⁵.

Впрочем, несмотря на то что к археологическим источникам преимущественно причисляют древние вещественные источники, границы современной археологической науки непомерно расширились. В России и зарубежных странах в последние годы получили развитие “модные”

направления “поздней археологии”: “промышленная археология”, “индустриальная археология”, “военная археология”, “русская археология”, “городская археология”, “музейная археология”, “крестьянская археология”¹⁶. Методами археологических исследований повсеместно изучаются остатки сооружений XVIII–XIX и даже XX в., селища, поля военных сражений Первой мировой войны и Великой Отечественной войны, исследуются процессы урбанизации Сибири. Археологические методы применяются при раскопках локальных объектов XIX–XX вв. – русских усадеб, некрополей¹⁷. Сравнительно недавно возникло самостоятельное научное направление в археологии – “археология монастырских некрополей”¹⁸. Пожалуй, следует констатировать, что исследования археологами объектов нового и новейшего времени, выходящие за рамки традиционной археологии, перестали носить спорадический характер, превратившись в массовое явление. Упрочению значимости “поздней археологии” в России, претендующей на роль особого раздела археологии¹⁹, в немалой степени способствовали законодательные новации последних лет.

В этой связи верхняя граница археологии оказалась настолько размыта, что при отсутствии четких признаков понятия “археологический источник” (понятие образующих признаков) отличить вещь (предмет), обладающую археологической ценностью, от вещи неархеологической стало попросту невозможно. Для этого потребуется экспертная оценка специалиста-археолога, но без легально закрепленных критериев рассматриваемого феномена и необходимого

¹² См.: Клейн Л.С. Введение в теоретическую археологию. Кн. 1. Метаархеология. Учеб. пособие. СПб., 2004. С. 134.

¹³ См.: Арциховский А.В. Основы археологии. М., 1955. С. 3.

¹⁴ Монгайт А.Л. Археология и современность. М., 1963. С. 11.

¹⁵ См., например: Клейн Л.С. Указ. соч. С. 133, 134; Викторова В.Д. Научный поиск в археологии. Свердловск, 1989. С. 34.

¹⁶ Курлаев Е.А. Промышленная археология в системе изучения и сохранения индустриального наследия // Вестник УО РАН. 2012. № 2 (40). С. 131–141; Яковлев А.А. Зарождение и развитие индустриальной археологии // Приволжский науч. ж-л. 2013. № 3. С. 80–83; Макаров Л.Д. Исследование памятников городской, промышленной и церковной археологии в Удмуртии // Труды камской археолого-этнографической экспедиции. Вып. V. Пермь, 2008. С. 179–186.

¹⁷ См.: Сыроватко А.С., Чувиляева Ю.Н. Археологические исследования на территории музея-усадьбы Достоевских “Даровое” // Летние чтения в Даровом. Материалы Междунар. науч. конф. 27–29 августа 2006 г. Коломна, 2006. С. 146–156.

¹⁸ См.: Макаров Н.А., Энгватова А.В. Археология исторических монастырских некрополей: методика, открытия, проблемы восстановления // Вторая ежегод. конф. “Археология и общество”. Археология исторических монастырских некрополей: методика, открытия, проблемы восстановления. М., 2015. С. 7.

¹⁹ См.: Беляев Л.А. Археология позднего средневековья и нового времени в России: заметки о самоопределении // Культура русских в археологических исследованиях. Сб. науч. ст. В 2-х т. / Под ред. Л.В. Татауровой, В.А. Борзунова. Т. 1. Омск; Тюмень; Екатеринбург, 2014. С. 11, 12.

профессионального инструментария такая оценка будет носить во многом субъективный характер.

Однако вернемся к смысловому содержанию части дефиниции в ст. 3 Федерального закона № 73-ФЗ, выраженной словосочетанием “*основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки*”. По всей вероятности, данный информационный признак задает лишь некий общий ориентир, и археологические раскопки или находки являются здесь в определенной степени индикатором. Объектом археологического наследия могут являться не все следы существования человека в прошлых эпохах, а только те из них, информация о которых может быть получена исключительно либо преимущественно посредством проведения археологических полевых работ. Если эти следы принадлежат эпохе, о которой современный человек имеет достаточно полное представление, опираясь на письменные и иные документы, то такие следы не могут быть отнесены к числу археологических источников. Вопрос лишь в полноте информации о прошлом. Ведь если задаться целью, то и в 90-х годах XX столетия можно выявить немало локальных событий, о которых не написано в книгах, которые не освещались или мало освещались в средствах массовой информации. Но так недалеко до абсурда, утверждая, к примеру, идею изучения прошлого каждого отдельно взятого человека или целой семьи археологическими методами.

Между тем законодательные новеллы 2013 г. не обошли стороной данную проблему, и законодателем, как казалось, было найдено “соломоново” решение. Дело в том, что с определением понятия “объект археологического наследия” коррелирует положение в п. 12 ст. 18 того же Закона, согласно которому “включению в реестр подлежат объекты археологического наследия, с момента возникновения которых прошло не менее ста лет”. Таким образом, фактически была установлена верхняя граница археологии. Однако она не является твердо фиксированной. Она подвижна и всегда стремится вверх. Этот критерий (признак понятия) можно назвать “плавающим”.

Но как соотносится определение понятия “объект археологического наследия” с данным временным критерием? Нет ли между ними противоречия?

На первый взгляд все просто. Есть некий рукотворный объект, например селище и связанные с ним предметы с признаками “ископаемости” (обнаружены в слое земли, имеют следы

“археологизации”), которые созданы более ста лет назад. В данном случае временной критерий есть основание для признания объекта недвижимости археологическим памятником и осуществления в отношении такого объекта процедуры включения в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

С другой стороны, место обнаружения следов существования человека, укладываемых в рамки XIX столетия, хорошо известно по историческим источникам (письменным). Из этих источников следует, что на данной территории в прошлом существовала небольшая деревня, основанная русскими переселенцами в 70-х годах XIX в. Известны: название деревни, численность жителей мужского и женского пола, количество домов, род занятий населения и другие данные²⁰. Кроме того, материальная и духовная культура русских крестьян неплохо изучена и описана современниками²¹.

В этой связи следует задаться вопросом: что нового могут “рассказать” о XIX столетии кованые гвозди, подковы, зубья для бороны, чугунное литье, обломки фарфоровой посуды с клеймом одной из фабрик Кузнецовых и другие артефакты, характеризующие деревенский быт? Разве исследователю нужно применять специальные, характерные для археологии методы, чтобы выяснить датировку и назначение таких предметов? Надо полагать, ответ очевиден, ведь в распоряжении историка оказывается серьезный массив письменных источников.

Однако признание рукотворных недвижимых вещей позапрошлого и прошлого веков объектами археологического наследия в последние годы набирает обороты в субъектах Российской Федерации. В перечни выявленных объектов культурного наследия в качестве выявленных объектов археологического наследия включаются селища XIX в., культурные слои XIX – начала XX в. и другие предметы материального мира²². Одним из наиболее показательных

²⁰ См., например: Списки населенных мест Российской Империи. LX. Тобольская губерния / Сост. и изд. Центральным статистическим комитетом Министерства внутренних дел. СПб., 1871.

²¹ См., например: Семенова-Тян-Шанская О. Жизнь “Ивана”. Очерки из быта крестьян одной из черноземных губерний. М., 2010.

²² См., например: распоряжение Администрации Томской области «О включении в перечень выявленных объектов культурного наследия выявленного объекта археологического наследия “Культурный слой города Томска”, расположенного на территории г. Томска» от 25 апреля 2016 г. // Собрание законодательства Томской области. 2016. № 5/1(146).

примеров “осовременивания” археологии является издание Комитетом по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Правительства Санкт-Петербурга распоряжения от 20 октября 2016 г. № 10-557²³, согласно которому в перечень выявленных объектов культурного наследия был включен выявленный объект археологического наследия “Церковь Сошествия Святого Духа 1902–1912 гг.” и утверждены границы его территории.

Казалось бы, что здесь не так? Если судить по формальным основаниям, то все в порядке – объекту, вернее сказать остаткам фундамента церкви (поскольку надземная его часть не сохранилась), “исполнилось” более ста лет. Но прежде чем делать какой-либо вывод, попробуем разобраться в вопросе об объеме имеющейся информации о церкви. Что мы о ней знаем? Достаточно ли этой информации, чтобы получить представление об архитектурных особенностях сооружения, его объемно-пространственной характеристике, авторе проекта и времени строительства, утрате и т.п. Оказывается, что сведений об объекте недостаточно²⁴.

Из массива документов известно, что церковь была построена на Фарфоровском кладбище в 1902–1912 гг. по проекту архитектора А.Ф. Красовского. В конце 30-х годов церковь была закрыта, а в 1966 г. ее взорвали при строительстве станции метро “Ломоносовская”. Известны и многие другие факты строительства, обустройства и функционирования храма. А это со всей очевидностью доказывает, что его остатки не могут учитываться в качестве выявленного объекта археологического наследия. Признание руин и остатков фундаментов культовых сооружений недалекого прошлого археологическими памятниками напрочь стирает грани между объектами культурного наследия, обладающими разными ценностными характеристиками.

Таким образом, подвергая критической оценке некоторые новации 2013 г., нельзя не прийти к выводу о существовании коллизии между определением понятия “объект археологического наследия” и коррелирующим с ним положением в п. 12 ст. 18 Федерального закона № 73-ФЗ, содержащим временной критерий.

В этой связи мы находим верным утверждение А.А. Ковалева о том, что “эффективность новых законодательных мер может быть обеспечена только лишь при условии правильного понимания новых понятий и единообразного их применения в правоохранительной деятельности”²⁵. В основе этого утверждения – осознание сложности применения на практике законодательных новелл как правоохранительными органами, так и специалистами, чья профессиональная деятельность связана с охраной объектов культурного наследия. При этом цена ошибки в работе судьи может быть очень высока. К примеру, согласно ст. 243.2 УК РФ лицо, осуществившее изъятие археологических предметов из мест залегания на поверхности земли, в земле или под водой, проводимое без разрешения (открытого листа), повлекшее повреждение или уничтожение культурного слоя, может быть подвергнуто лишению свободы на срок до двух лет. За те же действия, совершенные с использованием специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин, срок лишения свободы может составить шесть лет. Думается, вполне очевидно, что повышение юридической ответственности граждан и юридических лиц за противоправные деяния в отношении объектов археологического наследия требует закрепления в законодательных актах максимально четких формулировок определений понятий. “Грамотно сформулированная дефиниция, – отмечает А.В. Демин, – позволяет раскрыть сущность определяемого понятия, отграничить его от смежных правовых явлений, и, наоборот, без норм-дефиниций затруднительно (а иногда и невозможно) адекватно установить смысл и содержание регулятивных и охранительных норм, а значит, сложно применить их на практике. Отсутствие дефиниции либо ее некорректная формулировка неизбежно порождает различия в толковании терминов и понятий...”²⁶.

²³ См.: распоряжение Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Правительства Санкт-Петербурга «О включении в перечень выявленных объектов культурного наследия выявленного объекта археологического наследия “Церковь Сошествия Святого Духа 1902–1912 гг.” и об утверждении границ территории выявленного объекта археологического наследия» от 20 октября 2016 г. // http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_govcontrol/news/98973/ (Дата обращения: 03.04.2017 г.).

²⁴ См.: Санкт-Петербургский Митрофаниевский союз. Храмы и духовенство Фарфоровского кладбища // http://spb-mitrofan-society.org/farfor_hramu.php (Дата обращения: 03.04.2017 г.).

²⁵ Ковалев А.А. Применение понятий “археологический предмет” и “культурный слой” в правоохранительной деятельности // Сохранение археологического наследия: проблемы и перспективы. Материалы конф. “Противодействие незаконной деятельности в области археологии”. Москва, 9–10 декабря 2013 г. М., 2015. С. 8.

²⁶ Демин А.В. Основные правила формирования налогового-правовых дефиниций // Журнал рос. права. 2011. № 4. С. 48.

Ориентиром для законодателя и правоприменителя в этом вопросе должны служить правовые позиции Конституционного Суда РФ, изложенные в Постановлении от 27 мая 2008 г. № 8-П²⁷. В частности, в указанном акте Конституционный Суд РФ указал, что «неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного применения его норм — в противоречие названным конституционным принципам (равенства и справедливости. — А.П.), из которых, как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан». С точки зрения Европейского Суда по правам человека, соблюдение общего принципа правовой определенности во внутригосударственном праве приобретает особую важность, если речь идет об ограничении свободы²⁸. В современной юридической науке можно считать аксиоматичным утверждение о том, что отсутствие определенности в содержании права и формах его выражения лишает его возможности регулировать общественные отношения²⁹.

Таким образом, эффективность правовой защиты археологического наследия во многом зависит от качества конструирования регулятивных и охранительных правовых норм, от их правовой определенности. При этом главенствующая роль в регулировании общественных отношений, складывающихся по поводу выявления, изучения, сохранения и государственной охраны объектов археологического наследия, отведена Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

В то же время нельзя не согласиться с проф. Н.А. Власенко в том, что «недостатки культуры и воспитания, стагнацию духовности

и мировоззрения исправить с помощью права, в том числе институтами юридической ответственности, вряд ли возможно. Попытки превратить правовые механизмы в средство решения нравственных «прорех» в обществе бесперспективны и социально вредны, в том числе и для самого права»³⁰. Здесь можно сослаться и на мнение известного итальянского юриста Бруно Леони, который писал: «Сегодня быстрое, рациональное и далеко идущее средство против всех зол и неудобств видят именно в законодательстве, по сравнению, скажем, с судебными решениями, частным арбитражем, обычаями, кутюмами и другого рода стихийными приспособительными реакциями индивидов. Почти никогда не замечают, что законодательное лекарство, возможно, действует слишком быстро, чтобы быть эффективным, слишком непредсказуемо, чтобы не иметь побочных последствий; кроме того, оно чересчур непосредственно связано с мнениями и интересами мизерной кучки людей (законодателей), кто бы они ни были, чтобы быть лекарством для всех. Даже когда это замечают, критика обычно направлена против конкретных законодательных актов, но не против законодательства, как такового, а новое средство всегда ищут в новых, «улучшенных», законах, вместо того чтобы обратиться к чему-нибудь, совсем непохожему на законодательство»³¹.

К сказанному добавим, что никакие, пусть даже самые совершенные, законы и иные нормативные правовые акты в области охраны памятников не будут эффективными до тех пор, пока в обществе не станет нормой уважительное отношение к праву, к своему историческому прошлому, выраженному в том числе в материальных остатках, представляющих археологическую ценность. И в этом вопросе государству не обойтись без помощи семьи, общественных организаций и организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

При этом политика России в области культуры должна быть ориентирована на создание реальных условий для всестороннего развития человеческой личности³². О социально-культурной направленности российской политики можно

²⁷ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян» от 27 мая 2008 г. // Росс. газ. 2008. 7 июня.

²⁸ См.: постановление ЕСПЧ от 24 мая 2007 г. «Дело «Игнатов (Ignatov) против Российской Федерации»» (жалоба № 27193/02) // Бюллетень ЕСПЧ. 2007. № 10.

²⁹ См.: Власенко Н.А., Назаренко Т.Н. Неопределенность в праве: понятие и формы // Гос. и право. 2007. № 6. С. 5.

³⁰ Власенко Н.А. Кризисные тенденции в законотворчестве современной России // Юрид. техника. 2015. № 9. С. 178. См. также: Власенко Н.А. О кризисных тенденциях в праве // Там же. 2014. № 8. С. 41.

³¹ Леони Бруно. Свобода и закон. М., 2008. С. 20, 21.

³² Подробнее о направлениях государственной культурной политики см.: Панфилов А.Н. Культура и местное самоуправление: конституционно-правовые аспекты взаимодействия. М., 2015.

судить по многочисленным федеральным и региональным стратегиям, концепциям и программам. Так, согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года³³, утвержденной распоряжением Правительства РФ в ноябре 2008 г., *целью государственной политики в сфере культуры является развитие и реализация культурного и духовного потенциала каждой личности и общества в целом*. В указанной Концепции культуре отведена «ведущая роль в формировании человеческого капитала, создающего экономику знаний».

Между тем в Основах государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента РФ в 2014 г., говорится о недостаточности вложений в человека, в качественное обновление личности в прошлом³⁴. Такое отношение к своей культуре породило угрозу гуманитарного кризиса в России, к наиболее опасным проявлениям которого относятся:

снижение интеллектуального и культурного уровня общества;

девальвация общепризнанных ценностей и искажение ценностных ориентиров;

рост агрессии и нетерпимости, проявления асоциального поведения;

деформация исторической памяти, негативная оценка значительных периодов отечественной истории, распространение ложного представления об исторической отсталости России;

атомизация общества – разрыв социальных связей (дружеских, семейных, соседских), рост индивидуализма, пренебрежение правами других.

Однако негативные тенденции в сфере культуры до сих пор не преодолены. Одна из главных причин – недофинансирование отрасли. К примеру, по показателю расходов на культуру в расчете на душу населения Российская Федерация в целом отстает от аналогичного показателя европейских стран³⁵.

Разумеется, ответственность за воспитание в человеке любви к Отечеству, к своей истории и культуре не может лежать только на государстве и его институтах. Она должна начинаться с ранних лет: впитываться «с молоком матери». Как отмечал выдающийся советский педагог А.С. Макаренко, «воспитание есть процесс социальный в самом широком смысле. Воспитывает все: люди, вещи, явления, но прежде всего и больше всего – люди. Из них на первом месте – родители и педагоги»³⁶.

Общеизвестно, что семья является тем важнейшим социальным институтом, который способен транслировать от поколения к поколению сакраментальные для общества ценности: обычаи, традиции и обряды, нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, знания, верования и другие элементы культуры. Несмотря на это, в современном российском обществе наблюдается ослабление роли семьи и семейных отношений в системе ценностных ориентаций граждан, что приводит к разрыву прежде устойчивых социальных связей, росту индивидуализма, нарушению культурной преемственности между поколениями³⁷.

Недооценка роли семьи в воспитании *хорошего гражданина*, – конечно же, серьезный просчет в осуществлении государственной образовательной и культурной политики³⁸. Разумеется, мы не питаем никаких иллюзий относительно того, что одно лишь право способно «исправить ситуацию». Например, трудно себе представить, что через институты государственного принуждения можно добиться от человека бережного отношения к памятникам истории и культуры. Думается, будущее за разумным сочетанием правовых и неправовых форм воздействия на волю и сознание человека, а не бездумной зарегламентированностью всех сторон общественной жизни и бесконечным совершенствованием институтов юридической ответственности.

Правительства РФ «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» от 29 февраля 2016 г. // Собрание законодательства РФ. 2016. № 11. Ст. 1552.

³⁶ Макаренко А.С. Книга для родителей. Л., 1981. С. 11, 12.

³⁷ Подробнее об этом см.: Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года.

³⁸ Еще в XVIII в. известный французский философ-просветитель Дени Дидро писал: «Хороший гражданин не довольствуется тем, что не совершает дурного. Хороший гражданин тот, кто творит благо» (см.: Дидро Д. Собр. соч. В 10-ти т. / Под общ. ред. И.К. Луппола. Т. X. М., 1947. С. 500).

³³ См.: распоряжение Правительства РФ «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») от 17 ноября 2008 г. (в ред. от 8 августа 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

³⁴ См.: Указ Президента РФ «Об утверждении Основ государственной культурной политики» от 24 декабря 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (Ч. I). Ст. 7753.

³⁵ О современном состоянии и основных проблемах государственной культурной политики см.: распоряжение