
ПРАВА

УДК 346.26:719:341.355.22

И.Э. Мартыненко

*д-р юрид. наук, доц., зав. каф. гражданского права и процесса
Гродненского государственного университета имени Я. Купалы*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЗАКОННЫМ РАСКОПКАМ ПАМЯТНИКОВ АРХЕОЛОГИИ

Рассматриваются актуальные проблемы реализации правоохранительной деятельности в целях защиты археологического наследия. Автор обосновывает необходимость принятия в Беларуси нового законодательного акта, направленного на организацию противодействия незаконным раскопкам памятников археологии. В статье содержатся статистические данные о количестве и локализации в Беларуси объектов археологического наследия, приводятся примеры судебно-следственной практики. Статья направлена на уточнение понятийного аппарата: автор предлагает новое определение понятия «культурный слой». Отстаивается идея установления права государственной собственности на артефакты, обнаруженные в результате археологических разведок и раскопок.

Введение

У Беларуси богатое археологическое наследие, которое является частью материальной культуры. Это следы человеческого обитания, места, фиксирующие проявления деятельности человека, в том числе покинутые строения и руины (включая подземные и подводные) вместе со всем культурным окружением.

На государственный учет принято по состоянию на 1 января 2015 г. с включением в Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь 2 350 памятников археологии, описание которых содержится в специальной исторической литературе [1]. На территории Брестской области находится 738 недвижимых историко-культурных ценностей (в том числе 330 памятников архитектуры, 165 памятников археологии, 237 памятников истории и 7 памятников искусства). В числе основных собственников историко-культурных ценностей – сельские и поселковые исполнительные комитеты (328), предприятия жилищно-коммунального хозяйства (286), религиозные организации (242), субъекты хозяйствования частной формы собственности (167).

Изучение данной проблемы показывает, что эффективность правоохранительной деятельности в сфере историко-культурного (археологического) наследия снижается вследствие следующих обстоятельств.

Во-первых, общее количество памятников археологии неизвестно. Так, только при проведении сплошного обследования в районе строительства Гродненской ГЭС на отрезке долины р. Неман длиной около 40 км были найдены 33 новые стоянки каменного и бронзового веков. Во время археологических разведок в зоне реконструкции Августовского канала выявлено 47 ранее неизвестных памятников археологии каменного и бронзового веков [2].

Во-вторых, именно археологические предметы подвержены угрозе уничтожения как во время проведения земляных и строительных работ, так и в результате нелегальных раскопок. В процессе хозяйственной деятельности большое количество археологических памятников разрушается, попадая в зоны водохранилищ, при сооружении новых и реконструкции старых промышленных предприятий, при жилищном строительстве, а также при проведении мелиоративных, дорожных и иных работ.

Вот характерный пример: за период 2010–2014 гг. с участием археологов Национальной академии наук Беларуси и специалистов местных исполнительных и распорядительных органов

дительных органов была проведена инвентаризация памятников археологии на территории 40 административно-территориальных единиц Беларуси. В ходе выполнения работы не обнаружено 124 историко-культурных ценностей (памятников археологии) на местах их локализации, отмеченных в Государственном списке историко-культурных ценностей Республики Беларусь. Исходя из предложений, подготовленных по результатам инвентаризаций, Научно-методическим советом в 2014 г. было принято решение о необходимости лишения статуса историко-культурной ценности 51 объекта (в Брестской области – 5, Витебской – 3, Гомельской – 6, Минской – 3, Гродненской – 34). Необходимым является проведение инвентаризации на 546 памятниках археологии, что составляет 24% от общего их количества [3].

В-третьих, законодательная база в данной сфере несовершенна: в Республике Беларусь не принят специальный закон об охране археологического наследия (такие законы действуют в Республике Молдова, Республике Узбекистан, в Украине [2]), нет нормативного определения основных понятий, используемых в археологической практике. Более того, длительное время (1995–2006 гг.) производство археологических исследований регламентировалось ведомственной «Инструкцией к разрешениям на выполнение археологических разведок и раскопок», которая не являлась нормативно-правовым актом. Она была принята 13 апреля 1995 г. на общем собрании отдела археологии государственного научного учреждения «Институт истории Национальной академии наук Беларуси». Отчасти восполнив образовавшийся после прекращения действия союзных нормативных документов правовой пробел, данная Инструкция регулировала процедуру получения разрешений на осуществление названных выше работ. 12 мая 2006 г. была принята новая «Инструкция аб парадку выдачы Дазволаў на выкананне археалагічных разведок і раскопак, іх правядзенні, састаўленні справаздач па праведзеных работах», которая утверждена в этот же день постановлением Бюро Президиума Национальной академии наук Беларуси № 246. Несмотря на свое название «Об утверждении нормативных документов на проведение археологических исследований», эта инструкция не является нормативным правовым актом и в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь внесена не была.

В-четвертых, защита памятников археологии в значительной степени обостряется в связи с возрастающей ролью института частной собственности на землю в регулировании рыночных отношений. На практике право собственности на памятники археологии нарушается во время совершения сделок с землей.

В-пятых, отсутствует учетная документация на все археологические объекты (на учет приняты далеко не все памятники археологии). Например, как следует из материалов прокурорских проверок, озвученных на коллегии прокуратур Брестской и Гродненской областей 3 октября 2014 (г. Ружаны) «Об исполнении требований Закона Республики Беларусь “Об охране историко-культурного наследия”», роли местных исполнительных и распорядительных органов в обеспечении сохранности историко-культурных ценностей, их популяризации путем развития туристического потенциала Брестской и Гродненской областей», не обозначены на местности Курганные могильники раннего средневековья в д. Гуличи Ляховичского района. Из 19 насыпей, входящих в состав объекта, представилось возможным отыскать лишь одну, полностью заросшую растительностью.

На практике нечеткость с определением границ объектов приводит к тому, что невозможно доказать факт разрушения памятника самовольными раскопками даже при всей его очевидности. Происхождение артефакта из нелегальных раскопок, как правило, не может быть доказано, если участники этих раскопок не задержаны непосредственно в процессе их проведения.

В-шестых, субъекты правоохранительной деятельности не владеют методикой выявления данного вида правонарушений (преступлений), не знают месторасположений на подконтрольной территории памятников археологии. Правоохранительные органы не осознают всей значимости археологического наследия: разрушение археологических объектов зачастую не воспринимается как преступление, а нелегальные раскопки рассматриваются скорее как увлечение историей, не влекущее уголовного преследования. Именно поэтому в *правоохранительной практике фактически не встречаются уголовные дела по фактам разрушения, уничтожения или повреждения памятника археологии*. В Республике Беларусь за период действия Закона «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» (1992–2006 гг.) и после вступления в силу 24 июля 2006 г. его новой редакции уголовные дела за разрушение памятников археологии в период 2006–2015 гг. в суды не направлялись.

Но имеется практика в других государствах. Так, в августе 2013 г. Гатчинская городская прокуратура Ленинградской области утвердила обвинительный акт по уголовному делу в отношении научного сотрудника П., который обвинялся в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 243 УК РФ (уничтожение памятников истории, культуры, взятых под охрану государства). Как было установлено, организация, осуществлявшая разработку песчаного карьера, заключила договор с коммерческой организацией на проведение археологических исследований с последующим уточнением границ охранных зон двух курганных могильников эпохи средневековья XII–XIII вв. Для проведения работ директор фирмы привлек гражданина П., который, не имея разрешения (открытого листа) на право проведения работ на объекте археологического наследия, используя наемных работников и технику, уничтожил 42 курганные насыпи путем снесения дерна и верхнего слоя почвы. В дальнейшем им был представлен не соответствующий нормам отчет о научно-изыскательских работах, проведенных в месте расположения курганных насыпей. В результате незаконных действий были уничтожены и безвозвратно утрачены вновь выявленные объекты культурного наследия. Ущерб составил более 66 млн российских рублей [4].

С научной точки зрения, вред от нелегальных раскопок заключается не только в похищении ценных археологических экспонатов, но и в уничтожении памятников. Когда нелегально раскапывается участок, преступники перемешивают стратиграфические слои почвы, выбрасывают или уничтожают все виды полезной археологической информации, по которой историки устанавливают хронологию находок, а затем маскируют место, где нашли археологический предмет. В результате артефакт вырывается из исторического контекста.

Как отмечают специалисты Института истории НАН Беларуси, нелегальное кладоискательство распространено фактически во всех областях Беларуси [5]. Памятники археологии раскапываются даже в зараженной радионуклидами зоне [6]. Особым спросом археологические предметы пользуются не только в странах Западной Европы, что традиционно, но и в столичных городах СНГ. Все чаще создаются домашние музеи древностей, в которых находятся археологические предметы. Наличие такого частного «музея», состоящего из археологических находок, в принципе незаконно, так как постулируется, что памятники археологии находятся в *собственности государства*, хотя непосредственно в Законе «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» от 9 января 2006 г. такой записи нет.

Условием, «способствующим» нарушению закона в форме производства незаконных раскопок, является доступность поискового оборудования (металлоискатели находятся в свободной продаже). Уровень профессиональной подготовки преступников позволяет им производить точечные раскопки с применением современной техники (металлодетекторов) и новейших технологий (например, геоинформатики) и при от-

сутствии нормативного правового акта, регламентирующего применение специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин в целях обнаружения археологических предметов.

Поясним: под специальными техническими средствами поиска обычно понимаются металлоискатели, радары, магнитные приборы и другие технические средства, позволяющие определить наличие археологических предметов в месте залегания. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 июля 2012 г. № 665 «Аб унясенні дапаўненняў і змяненняў у пастанову Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 22 мая 2002 г. № 651» [7] в качестве меры по охране археологического наследия установлен запрет на проведение раскопок и разведок, осуществление других действий на археологических объектах с использованием металлоискателей, георадаров, других технических средств и инструментов без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа) Национальной академии наук Беларуси. Однако дальше этой декларации законодатель не пошел: *мера ответственности за использование металлоискателей при поиске предметов археологии не установлена*. Этот пробел планируется исправить президентским указом путем внесения изменений в Кодекс об административных правонарушениях.

В этом плане может быть полезен опыт Российской Федерации, где принят Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии» [8]. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации дополнен новой статьей, предусматривающей административную ответственность (ч. 3 ст. 7.15 КоАП РФ) за ведение археологических разведок или раскопок, совершенных с использованием специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом). Санкция этой нормы предусматривает обязательную конфискацию предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок, и специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин.

Предметом посягательства чаще всего выступает культурный слой археологического объекта. Однако в законодательстве Республики Беларусь долгое время (до января 2006 г.) отсутствовало легальное определение культурного слоя. Именно поэтому мы обращались к специальной исторической литературе, заимствовали в смежных с правом науках (археологии, этнологии) некоторые понятия и определения.

Культурный слой – это верхний слой земных недр, сформированный в процессе антропогенной деятельности, представляющий собой совокупность материальных остатков и переработанных в процессе хозяйственной деятельности земных слоев. Археологический культурный слой принципиально невосстановим, и именно этот факт определяет особый подход к его правовой охране, к его выявлению и использованию. В культурном слое сосредоточиваются важнейшие источники информации. Главный отличительный признак культурного слоя – присутствие так называемых *артефактов*, т.е. различных антропогенных включений, остатков человеческого воздействия на почву. Это могут быть и отдельные предметы и сооружения, и предметы быта, как целые, так и их обломки, отпечатки и многое другое. Культурный слой – это уникальный объект, имеющий двойственную природу: естественную и антропогенную. Он образован в результате совместного действия природных факторов и человека и, таким образом, включает как природный, так и антропогенный компоненты.

Учитывая эту характеристику, предлагается новое для законодательства Республики Беларусь определение понятия «культурный слой»: *под культурным слоем по-*

нимается слой в земле или под водой, содержащий следы существования человека, время возникновения которых превышает 100 лет, и включающий археологические предметы.

В Республике Беларусь достаточно большое количество памятников археологии охраняется как историко-культурные ценности регионального (местного) значения, так как имеют категорию культурной ценности «3». Как представляется, это принципиально неверно. Любой памятник археологии имеет как минимум национальное значение, ибо свидетельствует о зарождении и развитии культуры, быта всей страны. Поэтому целесообразно пересмотреть в установленном порядке категории культурной значимости памятников археологии, признав их памятниками республиканского значения. При этом должно учитываться, что для исследования археологического наследия предусмотрена особая процедура (такая деятельность может проводиться только с разрешения Института истории НАН Беларуси). Полученная в результате научного исследования археологических объектов информация имеет безусловное значение для всей страны, а может быть, и для всего европейского континента. Кроме того, в еще недавно действовавших Государственных списках памятников археологии республиканского значения, утвержденных постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 32 от 18 февраля 1988 г., все данные объекты были отнесены к памятникам национального значения. Считаю, что нет логики в снижении статуса памятников археологии.

Заключение

Результаты исследования позволяют сформулировать следующие выводы.

1. Эффективность правоохранительной деятельности снижается из-за недостатков в законодательстве, регулирующем охрану и использование археологического наследия. Поэтому, с целью устранения недостатков в нормативно-правовом регулировании производства археологических исследований и предотвращения нелегальных раскопок памятников археологии рекомендуем принять закон «Об охране археологического наследия». В законе следует отразить следующие положения: управление археологическим наследием; государственный учет памятников археологии; виды и принципы научного исследования археологического наследия; право на проведение археологических раскопок; компетенция Национальной академии наук Беларуси, статус и полномочия Полевого комитета; формы участия общественности в охране археологического наследия; права и обязанности исследователя; права собственности на археологические предметы; ответственность за нарушения законодательства об охране археологического наследия.

Требуется новое определение понятия «культурный слой».

Непосредственно в законе следует закрепить концептуальные положения, имеющие важное значение при осуществлении правоохранительной деятельности:

- 1) право собственности на памятники археологического наследия, поставленные на государственный учет, принадлежит государству;
- 2) археологическое наследие не подлежит приватизации, продаже, передаче в аренду с последующим выкупом и иным не предусмотренным законодательством видам пользования.

Данное концептуальное положение может быть в последующем закреплено в Кодексе о культуре, принятие которого ожидается в 2015 г. в соответствии с п. 21 Плана подготовки законопроектов на 2015 г., утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 февраля 2015 г. № 55 [9].

2. В связи с тем, что собственника культурных ценностей, приобретенных в результате незаконно проведенных археологических раскопок, определить не представляется возможным, совершение таких раскопок нельзя квалифицировать как хищение.

Следовательно, привлечь лицо, незаконно изъявшее культурную ценность из места раскопок, к уголовной ответственности по ст. 205–211 УК Республики Беларусь невозможно. По причине отсутствия собственника рассматриваемые деяния также не образуют состава вымогательства, причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием. Следовательно, *необходимо криминализовать производство нелегальных раскопок археологических объектов.*

Как представляется, законодатель может пойти по пути внесения изменений в уголовно-правовую норму, устанавливающую ответственность за разрушение, уничтожение или повреждение памятника культуры (имеется в виду ст. 344 УК Республики Беларусь). Это может быть самостоятельная часть этой статьи, в которой в качестве квалифицирующего признака предусмотрена ответственность за *действия, приведшие к разрушению, уничтожению или повреждению памятника, совершенные с целью поиска археологических предметов или останков воинского захоронения.* Более строгая ответственность должна наступать в случае совершения тех же действий должностным лицом, в полномочия которого входит осуществление профессиональной экспедиционной деятельности по исследованию археологического наследия либо увековечению памяти защитников Отечества и жертв войн.

По этому пути пошел законодатель Украины: в соответствии со ст. 3 Закона Украины «Об охране культурного наследия» в редакции Закона от 9 сентября 2010 г. № 2518-VI введена уголовная ответственность за совершение следующих преступлений: незаконное проведение археологических разведок, раскопок, других земляных или подводных работ на объекте археологического наследия наказуемо по ч. 1 ст. 298 УК Украины, а умышленное незаконное уничтожение, разрушение или повреждение объектов культурного наследия или их частей, совершенные с целью поиска движимых предметов, происходящих из объектов археологического наследия, – по ч. 4 ст. 298 УК Украины.

Может быть предложен и другой вариант: установление уголовной ответственности за *незаконные поиск и (или) изъятие археологических предметов из мест залегания* в виде самостоятельной (новой) уголовно-правовой нормы (это может быть ст. 344-1 УК Республики Беларусь). Так поступил российский законодатель: Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии» введена ст. 243-2 УК РФ.

В Республике Казахстан новым уголовным кодексом этой страны с 1 января 2015 г. также установлена уголовная ответственность по ст. 295 УК в виде самостоятельного состава преступления за *незаконное проведение археологических работ.*

Что касается Республики Беларусь, то до внесения иницилируемых изменений в уголовное законодательство правоохранительная деятельность должна быть направлена на привлечение к ответственности лиц, производящих нелегальные раскопки, на основании норм действующего законодательства по ст. 344 УК. При этом поиск и извлечение металлических изделий из культурного слоя памятников археологии с помощью металлоискателей, без закладки археологического раскопа или шурфа даже при наличии Разрешения на производство раскопок и разведок (открытого листа) по соответствующим формам следует квалифицировать как уничтожение или повреждение историко-культурных ценностей (памятников археологии), ответственность за совершение которых наступает по ст. 344 УК Республики Беларусь. Методически правоохранительными органами нелегальные раскопки могут отслеживаться, во-первых, по состоянию археологических памятников, т.е. по отвалам и котлованам на древних поселениях и могильниках, во-вторых, по количеству и составу археологических древностей на ан-

тикварном рынке и, в-третьих, по многочисленным кладоискательским сайтам в Интернете. Учет этих обстоятельств позволит реально пресекать нелегальные раскопки.

3. Целесообразно установить административную ответственность за ведение археологических разведок или раскопок без разрешения, введя новую норму в Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь следующего содержания:

Статья 19.8. Ведение археологических разведок или раскопок без разрешения.

Ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа), если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом), с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок.

Санкция данной нормы должна предусматривать конфискацию предметов, добытых в результате незаконных раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для их проведения.

4. Уникальные исторические ценности перепродаются в антикварных магазинах, а также с использованием сети Интернета. Поэтому требуется установить ограничения доступа пользователей интернет-услуг к информации, запрещенной к распространению в соответствии с законодательными актами, содержание которой направлено на пропаганду преступных форм кладоискательства.

5. Требуется нормативно упорядочить архивно-фондовое хранение археологических предметов, что позволит ликвидировать условия нелегального рынка археологических находок.

6. Для более эффективной правоохранительной деятельности по борьбе с нелегальными раскопками требуется принятие нормативного акта, регулирующего продажу и использование металлодетекторов. Использование специального оборудования на археологических объектах допускается только при наличии специального разрешения, выданного уполномоченным учреждением.

7. Необходимо урегулировать порядок и условия совершения сделок с археологическими предметами (под археологическими предметами понимаются движимые вещи, основным или одним из основных источников информации о которых независимо от обстоятельств их обнаружения являются археологические раскопки или находки, в том числе предметы, обнаруженные в результате таких раскопок или находок).

Реализация на практике этих новелл создаст, надеемся, определенный барьер на пути проведения нелегальных раскопок археологических объектов, незаконного кладоискательства и несанкционированных раскопок воинских захоронений.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Археологическое наследие Беларуси / НАН Беларуси, Ин-т истории ; сост., авт. вступ. ст. О. Н. Левко ; науч. ред. А. А. Коваленя, О. Н. Левко. – Минск : Беларус. навука, 2012. – 192 с.

2. Лакіза, В. Л. Археалагічныя даследаванні ў зоне будаўніцтва Гродзенскай ГЭС на р. Нёман у 2010–2011 гг. / В. Л. Лакіза // Матэрыялы па археалогіі Беларусі. – Вып. 24 : Даследаванні сярэднявечных старажытнасцей Цэнтральнай Беларусі (памяці Ю. А. Заяца). – Мінск : Беларус. навука, 2013. – С. 283–292.

3. Данные Министерства культуры Республики Беларусь // Архив Гродн. гос. ун-та имени Я. Купалы за 2014 г.

4. Генеральная прокуратура Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru>. – Дата доступа: 02.03.2015.

5. Лакіза, В. Л. Чым чорныя капальнікі замянаюць археолагам? / В. Л. Лакіза // Звязда. – 2015. – 10 февр.

6. Каваленя, А. Нашэсце «чорных археолагаў» на Беларусь – стыхійнае бедства / А. Каваленя // Звязда. – 2006. – 4 окт.

7. Палажэнне аб ахове археалагічных аб'ектаў пры правядзенні земляных і будаўнічых работ, ажыццяўленні іншай дзейнасці на тэрыторыі археалагічных аб'ектаў : постановление Совета Министров Республики Беларусь, 22 мая 2002 г. № 651 (в редакции постановления Совета Министров Республики Беларусь от 22 июля 2012 г. № 665) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 59. – 5/10482.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии : Федеральный закон, 23 июля 2013 г., № 245–ФЗ // Российская газета. – 2013. – 26 июля.

9. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2015 год : Указ Президента Респ. Беларусь от 13 февр. 2015 г. № 55 // Нац. правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – 17.02.2015. – 1/15620.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 20.03.2015

Martynenka I.E. Law Enforcement Activities to Combat Illegal Excavation of Archaeological Monuments

The urgent problems of implementation of law enforcement in order to protect the archaeological heritage are considered. The author justifies the need for Belarusian new legislation aimed at combating illegal organization excavations of archaeological monuments. This article contains statistics on the number and location of objects in Belarus archaeological heritage; the examples of judicial and investigative practice are given. The article aims to clarify the conceptual apparatus: the author proposes a new definition of «cultural layer». Consistently the idea of establishing the right of state ownership of the artifacts discovered through archaeological investigations and excavations is upheld. The main conclusions and recommendations contained in the present paper can be used in preparing the Code legislator about the culture as well as in the implementation of law enforcement activities in the field of historical and cultural heritage.