Анисимов Игорь Олегович. Международно-правовая охрана объектов подводного культурного наследия: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Анисимов Игорь Олегович;[Место защиты: Институт государства и права РАН www.igpran.ru].- Москва, 2015.- 223 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Понятие и классификация объектов подводного культурного наследия в международном праве 17**

1.1. Использование термина «подводное культурное наследие» в международном праве и российском законодательстве 17

1.2. Соотношение институтов «подводное культурное наследие», «культурное наследие» и «природное наследие» 23

1.3. Виды и классификация объектов подводного культурного наследия 34

1.4. Классификация факторов, представляющих угрозу для объектов подводного культурного наследия 38

**Глава 2. Международно-правовая охрана объектов подводного культурного наследия 48**

2.1. Эволюция норм международного права в области охраны подводного культурного наследия. 48

2.2. Цели и особенности положений Конвенции об охране подводного культурного наследия 2001 г 65

2.3. Особенности реализации Конвенции об охране подводного культурного наследия 2001 г 72

2.4. Механизм разрешения споров, связанных с подводным культурным наследием 82

2.5. Обоснование необходимости принятия дополнений и изменений к Конвенции об охране подводного культурного наследия 2001 г. 87

**Глава 3. Состояние и перспективы приведения организации охраны объектов подводного культурного наследия в Российской Федерации в соответствие с международными стандартами131**

3.1. Значение опыта зарубежных государств для деятельности Российской Федерации в области правовой охраны подводного культурного наследия131

3.2. Актуальность проблемы охраны подводного культурного наследия для Российской Федерации 158

3.3. Целесообразность ратификации Российской Федерацией Конвенции об охране подводного культурного наследия 2001 г. 166

Заключение 181

Список условных сокращений и условных обозначений 188

Библиография

## Соотношение институтов «подводное культурное наследие», «культурное наследие» и «природное наследие»

Термин «подводное культурное наследие» был введен в международное право Конвенцией об охране подводного культурного наследия 2001 г. и закреплен в ст. 131. Одним из достоинств формулировки ст. 1, по нашему мнению, является причисление к объектам ПКН наряду с самими объектами и природного окружения. Природные ландшафты оказывают влияние на культуру народа, живущего в данном регионе: определяют характер ремесел, архитектуру жилищ, особенности одежды, быта, традиции и, в конечном итоге, интеллект нации. На эту роль ландшафтов указывали в своих трудах еще в 1922 г. Л.С. Берг32, и Л.Н. Гумилев (1968)33.

Вместе с тем, необходимо отметить, что определение ПКН ст. 1 Конвенции 2001 г. имеет существенные недостатки и является наиболее критикуемой в зарубежных и отечественных научных кругах статьей данного международного договора.

Во-первых, оно не дает ответа на вопрос: можно ли считать подводным культурным наследием объекты, которые находились на суше и считались памятниками культуры, например, картины34, древние скульптуры, которые при транспортировке или в силу других непредвиденных обстоятельств (и/или преднамеренных действий) оказались под водой в наше время, а не 100 лет назад? По нашему мнению, следует, поскольку они уже являлись культурным наследием человечества еще до того, как оказались под водой.

Мы согласны с утверждением Марины Папа Сокаль, что: «Предельное значение в 100-лет автоматически исключает более ранние объекты, такие как: реликвии двух мировых войн, или другие объекты, имеющие особое историческое значение, такие как “Титаник”»35. Временной критерий «не менее 100 лет» позволяет манипулировать возрастом находок в корыстных целях, что приводит к расхищению, распродаже и рассредоточению ценных объектов, возраст пребывания которых под водой составляет менее 100 лет.

Чтобы сохранить подобные объекты ПКН, ряд государств законодательно установили более короткий временной критерий. Например, законодательство Украины устанавливает временной критерий пребывания объекта под водой в 60 лет и более36,а внутреннее законодательство Австралии по подводному культурному наследию The Historic Shipwrecks Act (1976) определяет, что «корабли, затонувшие в Австралийских водах или в пределах континентального шельфа Австралии, и находящиеся под водой от 75 лет, объявляются историческим кораблекрушением, территория вокруг него объявляется защитной зоной, или историческим реликтом ...»37.

Нельзя не согласиться с утверждением С.М. Фазлуллина в том, что «Для Российской Федерации в качестве объектов подводного культурного наследия, по-видимому, нужно рассматривать все объекты, образовавшиеся до 1946 г. К другим, более поздним, объектам необходимо относиться исходя из контекста их возникновения»38. В связи с тем, что объем загрязнения морской среды продолжает возрастать, износ и повреждение объектов ПКН происходит интенсивнее, чем предполагалось ранее. Поскольку «последствия загрязнения не были первоначально столь очевидны»39, представляется необходимым снизить продолжительность нахождения объектов ПКН под водой необходимо до 50-ти лет, чтобы минимизировать негативное воздействие на них окружающей среды.

Необходимо отметить, что не все объекты, которые оказались на дне более 100 лет назад, достойны сохранения. В частности по мнению Сары Дромгул «для Конвенции предпочтительнее было бы взять за основу «критерий значимости», например, поскольку Конвенция относится к подводному культурному наследию, - «археологическую значимость», «ценность», «важность»»40.

Однако в таком подходе существуют определенные трудности. Значимость отдельных останков может интерпретироваться по-разному, что будет вызывать разногласия относительно ценности объекта. В качестве примера здесь можно упомянуть, что во времена СССР государство не заботилось об охране культурного наследия, имеющего отношение к религиозным культам. Это привело к потере ценных памятников культуры и искусства религиозного назначения.

Кроме того, по нашему мнению, «критерий значимости» для подводных артефактов не должен ограничиваться их «археологической значимостью». Значимость объектов ПКН – многоплановая, в связи с чем, и критерии требований к объекту должны быть разносторонние: наряду с археологической должны учитываться историческая, научная, научно-техническая, экономическая, эстетическая, этнографическая и другие виды значимости.

## Классификация факторов, представляющих угрозу для объектов подводного культурного наследия

Эти нововведения явились важным шагом в развитии терминологического аппарата будущей Конвенции об охране подводного культурного наследия 2001 г. Еще одной предпосылкой разработки Конвенции 200 г. явилась Рекомендация ЮНЕСКО «Об охране движимых культурных ценностей», принятая Генеральной конференцией ЮНЕСКО 28 ноября 1978 г. Данная Рекомендация под «движимыми культурными ценностями» подразумевала все движимые ценности, которые являются выражением или свидетельством творчества человека или эволюции природы и которые имеют ценность с археологической, исторической, художественной, научной или технической точек зрения. К категориям предметов были отнесены находки в результате не только наземных, но и подводных археологических исследований и раскопок. Государствам рекомендовалось принимать все надлежащие меры по эффективной охране движимых культурных ценностей при извлечении, перевозке и т.д., а также обеспечивать покрытие связанных с этим рисков100.

Важнейшей предпосылкой разработки Конвенции 2001 г. стала Конвенция ООН по морскому праву, которая была принята в 1982 г., но вступила в силу только в 1994 г. UNCLOS была подготовлена в целях установления общих положений морского права на международном уровне и касалась, в первую очередь, торговли, коммерческой эксплуатации природных ресурсов морского дна, прав на рыбную ловлю, охраны окружающей среды.

В связи с тем, что вопросы охраны ПКН попали в поле зрения составителей на поздней стадии принятия UNCLOS, она содержит только два

Для целей данной Конвенции объекты и любые другие следы человеческого существования, полностью или частично погруженные в моря, озера, реки, каналы, искусственные резервуары или другие объекты из воды, расположенные в зонах прилива или других периодически затопляемых областях, или омываемые прибрежными водами, должны считаться частью подводного культурного наследия и являются упомянутой далее подводной культурной собственностью. 2. Конвенция берет под защиту подводную культурную собственность, возраст пребывания под водой которой составляет более 100 лет. Однако любое заинтересованное государство может обеспечивать охрану собственности, время пребывания которой под водой составляет менее 100 лет». сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО. (Париж, 28.11.1978 г.). положения, затрагивающие охрану подводного культурного наследия: ст.ст. 149 и 303.

В ст. 149 UNCLOS предусматривается, что «все археологические и исторические объекты, найденные в Районе, сохраняются или используются на благо всего человечества, причем особое внимание уделяется преференциальным правам государства или страны происхождения или государства культурного происхождения, или государства исторического и археологического происхождения».

Таким образом, ст. 149 не определяет режим охраны археологических и исторических подводных объектов, найденных в Районе, и не указывает на орган, который будет осуществлять ее положения. Норма ст. 149 отдает предпочтение только для тех видов археологических и исторических объектов, которые способствуют «благу всего человечества». Государства, которые имеют связь с объектами (государства культурного, исторического или археологического происхождения) наделены преимущественными правами. Однако ст. 149 не определяет содержание этих прав, и каким образом они должны быть приведены в соответствие с концепцией «во благо всего человечества».

Необходимо также отметить, что в UNCLOS ничего не говорится и о режиме, касающемся археологических и исторических объектов, найденных на континентальном шельфе или в ИЭЗ. Вместе с тем, как указано в п. 1 ст. 77 UNCLOS, права прибрежного государства на континентальный шельф ограничиваются разведкой и разработкой соответствующих «природных ресурсов» и не затрагивают артефакты. Таким образом, «... экономическая зона устанавливается лишь для обеспечения тех интересов прибрежных государств, которые связаны с использованием естественных ресурсов»101.

Этот правовой вакуум в значительной степени угрожал охране объектов ПКН. Пользуясь принципом свободы на море, любое лицо на борту любого судна могло исследовать

Советский ежегодник морского права. – М.: Мортехинформреклама, 1985. – С. 5. прибрежному государству, извлечь любые археологические и исторические объекты на поверхность, стать их владельцем на основе национального законодательства (в большинстве случаев, по законодательству государства флага), перевезти предметы в другие страны и продавать их на частном рынке102.

Другая статья UNCLOS, касающаяся подводного культурного наследия, - ст. 303 «Археологические и исторические объекты, найденные в море», предусматривает, что: «1. Государства обязаны охранять археологические и исторические объекты, найденные в море, а также сотрудничать для этой цели. 2. В целях борьбы с торговлей такими объектами прибрежное государство может, при применении ст. 33, предположить, что их извлечение со дна моря в зоне, упомянутой в указанной статье, без его одобрения приведет к нарушению в пределах его территории или его территориального моря законов и правил, упомянутых в указанной статье. 3. Ничто в настоящей статье не затрагивает прав собственников, личность которых может быть установлена, правил спасания на море или других норм, регулирующих торговое мореплавание, или законов и практики, относящихся к культурному обмену. 4. Настоящая статья не наносит ущерба другим международным соглашениям и нормам международного права, касающимся охраны археологических и исторических объектов».

## Особенности реализации Конвенции об охране подводного культурного наследия 2001 г

Предложения о внесении поправок в текст Конвенции 2001 г. с тем, чтобы устранить двусмысленность данного положения, были отклонены, т.к. большинство участников дискуссии по принятию текста Конвенции хотели иметь возможность альтернативных интерпретаций данного положения.

Следующая проблема касается компетенции, предоставляемой Конвенцией 2001 г., координирующему государству. Как упоминалось выше, данный международный договор не использует термин «прибрежное государство». Тем не менее, статус координирующего государства дает возможность прибрежным государствам играть важную роль в отношении объектов ПКН, расположенных в ИЭЗ и континентальном шельфе.

После того, как информация об обнаружении подводного культурного наследия или планировании деятельности, направленной на него, получена, необходимы механизмы, которые бы четко регулировали дальнейшие мероприятия. Ст. 10 устанавливает данные механизмы.

Ключевым положением этой статьи является п. 2: «Государство-участник, в исключительной экономической зоне или на континентальном шельфе которого находится подводное культурное наследие, имеет право запрещать или разрешать любую деятельность, направленную на подводное культурное наследие, для предотвращения нарушения его суверенных прав или юрисдикции, установленных международным правом, включая Конвенцию Организации Объединенных Наций по морскому праву».

П. 2 ст. 10 дает государству-участнику право запрещать или разрешать деятельность, направленную на ПКН в его ИЭЗ или континентальном шельфе при условии, что его «суверенные права или юрисдикция» в соответствии с международным правом, в том числе UNCLOS, находятся под угрозой.

В отношении ИЭЗ и континентального шельфа UNCLOS предоставляет прибрежным государством права на природные ресурсы, как живые, так и неживые. В ИЭЗ данный международный договор также предоставляет прибрежным государствам права и юрисдикцию в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды.

П. 2 ст. 10 Конвенции 2001 г. устанавливает, что в случае, если деятельность, направленная на подводное культурное наследие, создает угрозу суверенным правам или юрисдикции, прибрежное государство может запрещать или разрешать такую деятельность.

Данное положение явно подтверждает связь между подводным культурным наследием и природными ресурсами, и это обеспечивает возможность государствам-участникам принимать меры по предупреждению деятельности, направленной на ПКН, с целью защиты природных ресурсов.

Устанавливая, что прибрежное государство «имеет право запрещать или разрешать» деятельность, данное положение тем самым дает возможность прибрежному государству не просто убедиться, что деятельность проводятся в соответствии с установленными стандартами, но и реализовывать принцип сохранения in situ путем пресечения деятельности вообще.

Если государству становится известно, что существует угроза нарушения его прав, то оно через процедуры уведомления, установленные в ст. 9 или иным способом, имеет основания для пресечения нарушений до тех пор, пока компетентные органы не определят, действительно ли это оправдано.

Учитывая, что Конвенция 2001 г. определяет подводное культурное наследие как «все следы человеческого существования», которые находились под водой в течение не менее 100 лет, во многих случаях ПКН становится неотъемлемой частью морской среды и, следовательно, любое вмешательство в него окажет влияние на природные ресурсы. Даже когда нет очевидного негативного воздействия, кажется маловероятным, что государство будет оспаривать действия, предпринятые другим государством с целью защиты своих суверенных прав170.

В условиях, когда п. 2 ст. 10 не может быть применен, или государство не намеревается его использовать, пп. c 3 по 6 ст. 10 обеспечивают альтернативную схему управления деятельностью, направленной на подводное культурное наследие.

Данная схема основана на консультациях между прибрежным государством и государствами-участниками, которые заявили о поддающейся проверке связи с подводным культурным наследием, с целью выявления и согласования лучшего средства предоставления защиты для ПКН. Положение предусматривает назначение прибрежного государства или другого государства в качестве «координирующего». Среди прочего, от этого государства может потребоваться осуществление согласованных защитных мер и выдача необходимых разрешений в отношении таких согласованных мер. Оно также может осуществлять любые необходимые предварительные исследования и должно выдать все необходимые разрешения для такой работы. Результаты таких исследований должны быть переданы Генеральному директору ЮНЕСКО, который должен сделать информацию «незамедлительно» доступной для других государств-участников. Во всех своих действиях, в соответствии со ст. 10, координирующее государство должно действовать «от имени всех государств-участников в целом, а не в своих собственных интересах».

## Актуальность проблемы охраны подводного культурного наследия для Российской Федерации

Стоит отметить, что подобные парки и заповедники, созданные с целью более эффективного управления и охраны объектов ПКН, существуют и в других государствах, в частности в Израиле («Кейсария», 1992 г.), Шотландии («Робертсон», 2003 г.), Португалии («Алгарве», 2006 г.), Финляндии («Национальный совет по древностям», 2012 г.) и в некоторых других государствах. В США и Канаде такие парки начали активно создаваться еще с начала 1980-х гг.

Нельзя не отметить эффективность такой формы физической охраны подводного культурного наследия благодаря возможности контролировать доступ туристов к культурным объектам, а также отслеживать текущее состояние объекта ПКН и окружающей его среды. Одновременно затраты на охрану объекта ПКН или группы таких объектов окупаются за счет притока туристов. Одновременно создаются дополнительные рабочие места. Таким образом, подводные археологические парки являются эффективной комплексной системой охраны, сохранения и консервации объектов ПКН in situ.

Необходимо отметить, что Уголовный кодекс Италии содержит санкции за повреждение национального археологического, исторического или художественного наследия: «Разрушение, повреждение или нанесение иного вреда национальному памятнику или иному объекту, который является объектом археологического, исторического или художественного наследия, наказывается арестом на срок до одного года или штрафом, в размере не менее 2065 евро. Разрушенный или поврежденный объект может быть конфискован»206. С целью усиления охраны объектов ПКН в Италии стартовал проект «Archeomar»207, целью которого явилось создание государственного реестра подводного археологического наследия. Проект является результатом Закона № 264 от 8-го ноября 2002 г. Он был инициирован в апреле 2004 г. («Archeomar 1») с инвентаризации объектов ПКН, расположенных в таких областях Италии, как Кампания, Базиликата, Калабрия и Апулия, и был завершен в январе 2008 г.

Впоследствии, с 2009 по 2011 гг., было проведено документирование объектов ПКН в областях Лацио и Тоскана («Archeomar 2»). Данный проект совместно курировали Министерство Культурного наследия, Управление Археологического Наследия и отделения полиции указанных областей, ответственные за охрану национального наследия.

Многолетний опыт Италии в создании и эксплуатации подводных археологических парков доказал их эффективность не только в отношении защиты археологического наследия, но и значимость в социальном плане, позволяя трудоустраивать местное население окружающих городов и поселков208. РФ может использовать положительный опыт Италии по созданию археологических парков и заповедников для охраны и управления ПКН. Существуют также временные проекты, которые предоставляют возможность государствам участвовать в международном сотрудничестве по охране и управлению объектами ПКН вне рамок Конвенции 2001 г. Таким проектом, в частности является Управление Подводного Культурного Наследия (англ. Managing Cultural Heritage Underwater — далее MACHU). Проект стартовал в рамках программы ЕС «Культура-2000»209 с сентября 2006 по август 2009 г.

Основная цель MACHU состояла в том, чтобы найти новые и лучшие пути к эффективному управлению подводным культурным наследием и 139 сделать информацию об объектах ПКН и их состоянии доступной для ученых, государственных деятелей и общественности210. В рамках данного проекта решались следующие задачи: 1. Инвентаризация объектов ПКН и создание информационной базы как на национальном, так и на международном уровнях. 2. Создание информационной базы об объектах ПКН, доступной для всех европейских граждан. 3. Донесение до широкой общественности проблем охраны объектов ПКН. 4. Создание специальной Географической информационной системы (англ. Geographic Information System — далее GIS), благодаря которой вся историческая и археологическая информация об объекте или месте его нахождения будет объединена с геофизическими, геохимическими, седиментологическими и океанографическими данными. На основе этих данных будут даваться как краткосрочные прогнозы о факторах, угрожающих сохранности объекта (эрозия, инфраструктурные работы, добыча минеральных ресурсов, рыболовство), так и долгосрочные прогнозы, например, увеличение интенсивности эрозии объекта в результате изменения климатических условий или химических процессов. 5. Создание специальной Системы поддержки принятия решений (англ. Decision Suport System - DSS) с целью объедения знаний, получаемых в процессе исследования объекта, и информации о правовом и управленческом статусе объекта ПКН. В проекте участвовали европейские страны, имеющие богатую морскую историю: Англия, Бельгия, Германия, Нидерланды, Польша, Португалия и Швеция. На момент участия в программе Португалия ратифицировала Конвенцию 2001 г