

**Российская академия наук
Институт научной информации
по общественным наукам**

**Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской
Федерации**

**ПРАВОВАЯ ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ
ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Сборник научных трудов

Москва — 2005

ББК 79.0

П 68

*Центр социальных научно-информационных
исследований*

Отдел правоведения

Авторский коллектив:

Г.Н.Андреева — канд. юрид. наук, *И.С.Власов* — канд. юрид. наук, *Н.И.Гайдаенко Шер* — канд. юрид. наук, *А.Н.Домрин* — канд. юрид. наук, *Н.М.Касаткина* — канд. юрид. наук, *А.Н.Пилипенко* — канд. юрид. наук, *И.Г.Тимошенко* — канд. юрид. наук, *Н.Ю.Трещетенкова*

Редакционная коллегия:

Ковачев Д.А. — д-р юрид. наук (отв. ред.); *Алферова Е.В.* — канд. юрид. наук, *Загоруйко К.Ф.*, *Маклаков В.В.* — д-р юрид. наук, *Листовская В.Н.*

П 68 Правовая охрана памятников истории и культуры в
зарубежных странах: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН; Ин-т
законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве РФ. — М., 2005. — 176 с.
ISBN 5-248-00235-4

В сборнике анализируется законодательство по охране памятников истории и культуры Болгарии, Великобритании, Германии, Италии, Польши, Португалии, США и Франции. Рассматриваются такие вопросы, как понятие и виды памятников культуры, их учет и регистрация, обеспечение сохранности, порядок содержания и использования. Характеризуются система органов управления по охране памятников истории и культуры этих стран, ответственность за нарушение законодательства. Дается анализ международно-правового регулирования вопросов охраны памятников истории и культуры.

ББК 79.0

ISBN 5-248-00235-4

© ИНИОН РАН, 2005

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
<i>Г.Н.Андреева.</i> Законодательство о памятниках истории и культуры в Болгарии.....	6
<i>А.Н.Домрин.</i> Охрана памятников истории и культуры в Великобритании	26
<i>И.С.Власов.</i> Охрана исторических памятников в Германии	44
<i>Н.И.Гайдаенко Шер.</i> Охрана национального, археологического, художественного и исторического достояния в Италии.....	60
<i>Н.Ю.Трещетенкова.</i> Охрана памятников истории и культуры в Польше	83
<i>Н.М.Касаткина.</i> Об охране памятников истории и культуры в Португалии	107
<i>А.Н.Домрин.</i> Законодательство США об охране памятников национального значения.....	121
<i>А.Н.Пилипенко.</i> Охрана памятников культуры во Франции	137
<i>И.Г.Тимошенко.</i> Памятники истории и культуры: Международно-правовое регулирование	146

Предисловие

Вопрос о сохранении исторической памяти российского народа приобрел в настоящее время важное политическое значение, ибо без сохранения этой памяти невозможно возрождение сильной и независимой России. В связи с этим актуальность изучения законодательного опыта зарубежных стран, касающегося охраны памятников истории и культуры, несомненна.

Предлагаемый сборник посвящен законодательству Болгарии, Великобритании, Германии, Италии, Польши, Португалии, США и Франции, касающемуся охраны памятников истории и культуры. Читатель сборника узнает, какова система нормативных актов, регламентирующих в этих странах охрану памятников истории и культуры, а также познакомится с тем, что согласно законодательству этих стран является памятниками истории и культуры. Читатель составит себе ясное представление о том, к компетенции каких государственных органов относится охрана памятников истории и культуры. Читатель также познакомится с тем, как осуществляются учет и регистрация памятников; реставрация, консервация и ремонт памятников, а также порядок финансирования этих работ; порядок вывоза памятников культуры и искусства за границу; участие общественности в охране памятников. Кроме того, читатель найдет ответ на вопросы о том, какова ответственность за нарушение законодательства об охране памятников истории и культуры. И наконец, он получит информацию о международно-правовых нормах об охране памятников истории и культуры.

Содержащаяся в сборнике информация о зарубежном законодательстве, касающемся охраны памятников истории и культуры, может оказаться весьма полезной для депутатов представительных органов

Российской Федерации и ее субъектов, служащих органов управления, судов и прокуратуры. Кроме того, эта информация, несомненно, представляет интерес для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов, а также для всех граждан, интересующихся вопросами охраны памятников истории и культуры.

Д.А.Ковачев

Г.Н.Андреева

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПАМЯТНИКАХ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ В БОЛГАРИИ

I. Система законодательства о памятниках истории и культуры

В Республике Болгария правовой статус памятников истории и культуры регулируется рядом правовых актов.

Статья 54 Конституции Болгарии 1991 г. гарантирует каждому «право пользоваться национальными и общечеловеческими культурными ценностями». Задачи государства в этой области определены содержащимся в ст.23 Конституции положением о том, что государство «заботится об охране национального, исторического и культурного наследия». Особый статус археологических резерватов установлен в ст.18 Конституции, согласно которой они являются исключительной государственной собственностью.

Эти конституционные нормы детализированы в текущем законодательстве: Гражданском Кодексе, градостроительном законодательстве, законодательстве об охране природы и т.д. Актом кодифицирующего характера является Закон о памятниках культуры и музеях от 4 апреля 1969 г.¹ Он состоит из семи глав (Гл.1 «Общие положения»; гл.2 «Памятники культуры», гл.3 «Руководство и надзор за обнаружением, изучением и охраной памятников культуры», гл.4 «Обнаружение, реставрация и изучение памятников культуры»,

¹ Държавен вестник. — С., 1969. — №29; 1973. — №29; 1979. — №36; 1980. — №87; 1981. — №102; 1984. — №45; 1989. — №45; 1990. — №10,14; 1995. — №112; 1996. — №44; 1997. — 3117; 1998. — №153; 1999. — №50.

гл.5 «Охрана памятников культуры», гл.6 «Использование и популяризация памятников культуры», гл.7 «Административная ответственность»).

Отдельные аспекты статуса памятников культуры получили отражение в Положении об устройстве и задачах Национального института памятников культуры, одобренном Постановлением Совета Министров от 13 декабря 1976 г.¹ №93.

Совместным решением Комитета по искусству и культуре и Болгарской академии наук в 1967 г. было принято Положение об извлечении и охране находящихся под водой памятников культуры и природных достопримечательностей водной флоры и фауны².

Ряд распоряжений, касающихся статуса памятников культуры, был издан Министерством культуры (ранее Комитет по культуре):

— распоряжение № 2 «Об определении вознаграждения и стоимости движимых памятников культуры, предоставленных музеям»³;

— распоряжение № 5 «Об объявлении недвижимости памятниками культуры»⁴;

— распоряжение № 6 «Об использовании и показе недвижимых памятников культуры»⁵;

— распоряжение № 7 «О вознаграждении за материалы, переданные в музеи»⁶;

— распоряжение № 11 «О порядке приемки окончания работ по консервации и реставрации недвижимых памятников культуры»⁷;

— распоряжение № 16 «Об определении прибавленной стоимости и внесении законной ипотеки на недвижимое имущество — памятники культуры»⁸.

— распоряжение № 17 «Об определении границ и режима использования и охраны недвижимых памятников культуры, находящихся вне населенных мест»¹.

¹ Държавен вестник. — С., 1976. — №102; 1978. — № 47; 1979. — №73; 1991. — №16, 845, 95.

² Там же. — С., 1967. — №53.

³ Там же. — С., 1998. — №99; 1999. — №49.

⁴ Там же. — С., 1998. — №27; 2001. — №20.

⁵ Там же. — С., 1979. — №30.

⁶ Там же. — С., 1976. — №11.

⁷ Там же. — С., 1983. — №25.

⁸ Там же. — С., 1978. — №59.

II. Понятие и виды памятников истории и культуры

Согласно ст.3 Закона о памятниках культуры и музеях памятниками культуры считаются произведения человеческой деятельности, являющиеся документальным отражением материальной и духовной культуры и имеющие научное, художественное и историческое значение или связанные с историческими событиями и революционной борьбой, с жизнью и деятельностью видных общественных деятелей, деятелей культуры и науки.

В качестве объектов, которые могут рассматриваться как памятники культуры, в Законе названы:

- а) поселения, кварталы, улицы, здания, сооружения;
- б) археологические объекты;
- в) культовые постройки и сооружения;
- г) надгробные памятники;
- д) предметы, имеющие научную и художественную ценность;
- е) архивные документы и памятники, несущие информацию о важных исторических событиях и процессах и жизни выдающихся личностей;
- ж) современные произведения искусства после включения их в музейные фонды.

Конкретный объект объявляется памятником культуры Министерством культуры по предложению Национального института памятников культуры с обязательным учетом мнения кмета² общины, на территории которой находится соответствующий памятник культуры.

В Законе раскрывается также понятие резерватов. К последним могут быть отнесены населенные места, комплексы памятников культуры и исторические места, которые имеют особое историческое, археологическое, этнографическое, архитектурное и музейное значение. Отвечающий данным требованиям объект объявляется резерватом Советом министров по предложению министра культуры и министра территориального развития и строительства.

В законодательстве Болгарии памятники культуры классифицируются по различным основаниям. Юридическое значение

¹ Държавен вестник. — С., 1979. — №35.

² Орган исполнительной власти местного уровня.

классификаций состоит в том, что от отнесения памятника культуры к той или иной категории зависит его правовой режим.

Согласно ст.19 Закона о памятниках культуры и музеях движимые и недвижимые памятники в зависимости от их культурно-исторической ценности подразделяются на памятники мирового значения, национального значения, местного значения и памятники, имеющие познавательное значение.

В ст.7 Распоряжения № 5 Министерства культуры «Об объявлении недвижимости памятниками культуры» эта классификация детализирована применительно к недвижимым памятникам культуры. К категории культурно-исторического наследия мирового значения относятся объекты, имеющие общечеловеческую ценность в соответствии с критериями, установленными международной Конвенцией о защите всемирного культурного и природного наследия. К категории культурно-исторического наследия «национального значения» относятся объекты, имеющие исключительную ценность для болгарской истории и культуры. В категорию культурно-исторического наследия местного значения входят объекты, связанные с местной историей и культурой. К категории культурно-исторического наследия познавательного значения относятся объекты с небольшой и индивидуальной культурно-исторической ценностью, являющиеся носителями информации в научной и культурной области, к которой они относятся. В Распоряжении № 5 имеется еще одна дополнительная по сравнению с Законом категория в этой классификации — категория культурно-исторического наследия ансамблевого значения. К ней относятся объекты с относительно небольшой индивидуальной культурно-исторической ценностью, поддерживающие пространственную характеристику группового памятника, к которому они относятся.

Кроме того, в Распоряжении № 5 имеется еще ряд важных для определения правового режима недвижимых памятников культуры положений, касающихся классификаций.

В ст.6 Распоряжения № 5 определено, что вид объекта недвижимого культурно-исторического наследия определяется в зависимости от:

- а) принадлежности к определенному историческому периоду;
- б) его пространственной структуры и территориального охвата;
- в) научной и культурной области, к которой он относится;

г) местоположения.

В зависимости от принадлежности к определенному историческому периоду, объекты недвижимого культурно-исторического наследия делятся на: доисторические, античные, средневековые, эпохи Возрождения, Нового времени.

В зависимости от пространственной структуры и территориального охвата объекты недвижимого культурно-исторического наследия подразделяются на: единичные объекты и групповые объекты (ансамбли, комплексы, исторические поселения, исторические зоны).

В зависимости от научной и культурной области, к которой принадлежат объекты недвижимого культурно-исторического наследия, они являются: археологическими, историческими, архитектурно-строительными, художественными, урбанистическими, паркового и городского искусства, этнографическими, производственно-техническими и индустриально-технологическими.

В зависимости от местоположения объекты недвижимого культурно-исторического наследия подразделяются на объекты, расположенные в населенных местах и за их пределами.

III. Органы управления по охране памятников истории и культуры

Руководство и надзор за обнаружением, изучением и охраной памятников культуры и в области музейного дела в Болгарии осуществляет Министерство культуры. Его распоряжения обязательны для всех учреждений, организаций и граждан.

Деятельность по территориальному устройству и градостроительная деятельность, связанная с проектированием охраны памятников культуры, осуществляется совместно Министерством культуры и Министерством территориального развития и строительства.

Министерство культуры осуществляет деятельность через свои органы, органы местного самоуправления и органы исполнительной власти в общинах.

Общинные советы, кметы общин, кметы районов и кметств осуществляют на местах руководство и надзор за обнаружением, изучением, охраной и популяризацией памятников культуры через специализированные структуры, организации общин и через государственные музеи.

Национальный институт памятников культуры является юридическим лицом. Он находится в прямом подчинении Министерства культуры и под методическим руководством Министрства территориального развития и строительства. Предметом его деятельности является изучение, регистрация, документирование, научное архивирование, контроль, инспектирование и экспертная деятельность в области охраны недвижимых памятников культуры. В ст.11 Положения об устройстве и задачах Национального института памятников культуры подробно определены его задачи:

- разработка директив, перспектив и принципов обнаружения, изучения, охраны и популяризации недвижимых памятников культуры в сотрудничестве с Министерством территориального развития и строительства и Болгарской академией наук;

- регистрация, документирование и объявление в «Държавен вестник» недвижимости памятником культуры;

- сохранение и обогащение национального документального архива недвижимых памятников культуры и согласование программы их целостного документирования с Министерством культуры и Болгарской академией наук;

- разработка научно-технической документации по консервационным и реставрационным работам по недвижимым памятникам культуры;

- с разрешения Министерства территориального развития и строительства разработка общих и детальных градостроительных планов резерватов, ансамблей и частей населенных мест с памятниками культуры, а также и архитектурных проектов в них;

- согласование проектов, разрешений на строительство и мероприятий в случаях, когда посягают на целостность или существование памятников культуры;

- укрепление, консервация, реставрация, адаптация, реконструкция и экспонирование недвижимых памятников культуры в соответствии с новейшими достижениями реставрационной науки и практики;

- охрана и поддержание вида ансамблей старинного архитектурно-градостроительного ядра резерватов;

- осуществление исследовательской деятельности, связанной с обнаружением, изучением, проектированием, консервацией и реставрацией недвижимых памятников культуры;

- популяризация в стране и за рубежом недвижимых памятников культуры;
- осуществление надзора за обнаружением, охраной и использованием недвижимых памятников культуры;
- дача указаний по целесообразному использованию предусмотренных средств на охрану памятников культуры;
- поощрение создания местных обществ, комиссий и добровольных сотрудников по охране недвижимых памятников культуры и оказание им методической и другой помощи.

Государственная политика по охране памятников культуры осуществляется через Национальный институт памятников культуры и юридических лиц, специализирующихся в области охраны памятников культуры. Последние делятся на две группы: организации с некоммерческими целями в области культуры (Центр консервации и реставрации художественных ценностей и Центральная исследовательская лаборатория) и коммерческие объединения по изучению, проектированию и исполнению консервационных и реставрационных работ недвижимых памятников культуры и их среды.

Музеи являются научными и культурно-просветительными институтами, которые разыскивают, изучают, собирают, приобретают, сохраняют, документируют и популяризуют памятники культуры и природные образцы.

Музеи делятся на национальные, региональные и местные. Территориальный охват деятельности и методические функции музеев определяются Советом министров.

Музеи могут принадлежать государству, общинам, физическим и юридическим лицам. Государственные и общинные музеи представляют собой юридические лица с бюджетной поддержкой. Государство и общины создают необходимый для их деятельности фонд. Деятельность государственных и общинных музеев осуществляется в соответствии с правилами и распоряжениями, издаваемыми министром культуры.

Музеи создаются и закрываются: национальные — решением Совета министров по предложению министра культуры или других государственных органов по согласованию с ним; общинные музеи и музеи других юридических лиц — решением их руководящих органов по согласованию с министром культуры. При государственных и общинных

музеях могут создаваться филиалы. Порядок создания филиалов определяется министром культуры.

Частные музеи создаются, преобразуются и закрываются в порядке, определенном министром культуры.

Музеями руководят: методически — Министерство культуры, в научно-исследовательской деятельности — Болгарская академия наук и соответствующие ведомства, научно-исследовательские институты и учреждения; в административно-организационном отношении — кметы общин и ведомства, при которых они числятся.

IV. Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников истории и культуры

Согласно ст. 2 Закона о памятниках культуры и музеях собственность на памятники культуры может быть государственной, общинной, юридических и физических лиц. Однако независимо от этого все памятники культуры рассматриваются как общенародное достояние. Правовая категория «общенародное достояние» означает, что для объектов, являющихся памятниками культуры, устанавливается особый правовой режим их содержания и использования, они находятся под защитой государства, а собственники этих памятников культуры ограничены в правах в том объеме, который необходим для охраны памятников культуры.

Законодательство устанавливает конкретные обязанности собственников и пользователей памятников культуры. Все собственники памятников культуры, согласно ст. 20 Закона о памятниках культуры и музеях, должны поддерживать их в хорошем состоянии и уведомлять специализированные государственные и общинные органы в случае их повреждения или о действиях лиц, которые нарушают закон. Все собственники памятников культуры должны обеспечивать к ним доступ сотрудников специализированных государственных и общинных органов.

Обеспечение сохранности памятника культуры осуществляется, как правило, за счет средств собственника, однако законодательством предусмотрены случаи, когда финансирование осуществляется за счет средств общины или государства (например, при отсутствии у собственника необходимых средств на аварийный ремонт, для

исследования и охраны памятников культуры, открытых в процессе строительства, и др.).

Для обеспечения надлежащего содержания и использования памятника установлен ряд обязанностей собственника памятника культуры (обязанность регистрации памятника в установленном порядке, обязанность информирования государственных и общественных органов обо всех изменениях, касающихся памятника культуры, и др.).

Использование памятников культуры не должно причинять вред материальной, исторической, культурной и научной ценности охраняемого объекта.

Продажа, обмен, дарение и завещание движимых и недвижимых памятников культуры и других культурных ценностей в пользу министерств, других ведомств, государственных и общественных организаций осуществляются без государственных пошлин. Если объектом дарения являются движимые и недвижимые памятники культуры и другие культурные ценности, доставшиеся в наследство, наследники-дарители освобождаются от налога на наследство, а тем, кто его заплатил, он возвращается.

Недвижимые памятники культуры могут использоваться по назначению для практических нужд в порядке и условиях, определенных Национальным институтом памятников культуры. Помещения в зданиях — недвижимых памятниках культуры могут сдаваться внаем на условиях и в порядке, определенном Министерством культуры.

Разрешение на использование изображений памятников культуры в дизайнерских и других целях дает Министерство культуры, за это взимается ежегодная плата, размер которой устанавливается Советом министров.

Музеи хозяйствуют в отношении памятников культуры, сохраняемых в их фондах, согласно нормативным актам, изданным министром культуры.

Министерство культуры может произвести передачу движимых памятников культуры одних государственных, общественных и ведомственных музейных собраний в фонды других государственных и общественных музеев, как и перераспределить между музеями в случае неправильного хозяйствования, при невозможности правильного хозяйствования и при закрытии музейного собрания или музея.

Министр культуры своим распоряжением может передать движимые памятники культуры, включенные в Национальный музейный фонд, из музея, где они числятся по инвентаризации, во временное пользование другому музею или для участия в выставке. В этом случае музей, в котором памятник культуры числится по инвентаризации, получает компенсацию в порядке, определенном министром культуры.

Музеи могут обмениваться между собой памятниками культуры из Национального музейного фонда по взаимному согласию и по согласованию с Министерством культуры.

Учет и регистрация памятников

Памятник культуры приобретает соответствующий статус после объявления его таковым Министерством культуры по предложению Национального института памятников культуры или в результате инвентаризации в музеях и музейных собраниях предметов. Порядок объявления памятником культуры определен в ст. 14 Закона о памятниках культуры и музейном деле и распоряжениях Министерства культуры.

Лица, открывшие или обнаружившие¹ памятники культуры, должны в недельный срок сообщить об этом в соответствующую общину или кметство либо в ближайший музей. Лица, передавшие в музей движимые памятники культуры или сообщившие о них ценную информацию, получают вознаграждение. Скрытые памятники культуры изымаются в пользу государства.

¹ Данная формулировка связана, в частности, с тем, что в Болгарии многие памятники культуры, обнаруженные ранее в результате работы историков и реставраторов, открываются заново. За последние три-четыре десятилетия реставраторы открыли несколько уникальных средневековых памятников, среди которых: ротонда Св.Георгия в Софии (X, XII, XIV вв.), церковь Св. мученика Дмитрия в с. Паталеница (XII в.), церковь Св. Иоанна Богослова Земенского монастыря (XII в.), базилика Св.Николая в Мелнике (XII–XIII вв.), раскрыты фрески Севастийских

Продолжение сноски со стр.15
мучеников в Велико Тырново (1230 г.), фрагменты живописи Боянской церкви (1259 г.), росписи часовни Хрелево кулы Рильского монастыря (1335 г.) и многие другие. Источник: <http://portal-credo.ru/site/?act=monitor&id=2995>.

Новое открытие, касающееся уже известного, обнаруженного ранее памятника, может привести к изменению его правового статуса и режима.

Все памятники культуры, открытые при археологических раскопках, являются собственностью государства.

Если при осуществлении строительных работ и работ по благоустройству или сельскохозяйственных работ обнаруживают находки, которые признаются памятниками культуры, работы временно приостанавливаются. Собственники и руководители строительства должны принимать меры по охране обнаруженного и незамедлительно уведомить общину или ближайший музей. Органы по обнаружению, изучению и охране памятников культуры в месячный срок должны уведомить собственников имущества и руководителей стройки, представляет ли собой находка памятник культуры, и если представляет, то дать указание о мерах, которые необходимо принять для его изучения и охраны. Министерство финансов обеспечивает кредитование для изучения и охраны памятников культуры, открытых при осуществлении строительства, если необходимы средства, которые не могут взиматься от средств объекта. Если собственником строительного объекта является гражданин, то средства обеспечивает община.

Предметы, имеющие качество памятников культуры и находящиеся в собственности юридических и физических лиц, попадают под защиту Закона после декларирования в порядке, определенном распоряжением министра культуры. Изменение собственности на декларированные движимые памятники культуры может осуществляться только с согласия музея, в котором они зарегистрированы. Покупка, продажа, обмен и дарение недвижимых памятников культуры между собственниками и физическими или юридическими лицами совершаются с согласия Национального института памятников культуры, если речь идет о памятниках мирового и национального значения, и с согласия соответствующего общинного совета в отношении других памятников. Разделение движимых и недвижимых памятников культуры допускается с разрешения Министерства культуры, если они разделяемы и это не наносит вред их охране как памятников культуры.

Движимые памятники культуры национального значения включают в Национальный музейный фонд. Его реестр ведет Национальный центр музеев, галерей и изобразительного искусства.

Декларации о недвижимых памятниках культуры направляются учреждениями, научными институтами, организациями и гражданами в Национальный институт памятников культуры и регистрируются в порядке, установленном Министерством культуры в Распоряжении № 5

«Об объявлении недвижимостей памятниками культуры». Согласно этому акту процедура объявления объектов недвижимого культурно-исторического наследия памятниками культуры включает:

- 1) идентификацию;
- 2) декларирование;
- 3) заключительную комплексную оценку;
- 4) утверждение, обнародование и регистрацию.

Идентификация объектов недвижимого культурно-исторического наследия, их элементов и окружающей их среды – это системный процесс, в ходе которого их обнаруживают, локализуют и описывают. Идентификация объектов культурно-исторического наследия осуществляется Национальным институтом памятников культуры самостоятельно или во взаимодействии с другими физическими и юридическими лицами. Идентификация осуществляется посредством систематических обходов, полевых исследований, целевых тематических научных экспедиций, аэросъемок и подводных съемок; других научно-исследовательских методов и средств, не причиняющих вред памятнику. Результаты идентификации объектов недвижимого культурно-исторического наследия отражаются в идентификационной карте, информационные и документационные стандарты которой определяет Национальный институт памятников культуры.

Декларирование объектов недвижимого культурно-исторического наследия осуществляется Национальным институтом памятников культуры после предварительной оценки их культурно-исторической ценности и общественной значимости. В акте декларирования дается предварительная видовая характеристика объектов недвижимого культурно-исторического наследия, предварительно определяется категория и устанавливается временный режим их охраны. Временный режим охраны обязателен для всех физических и юридических лиц. Предложения о декларировании объектов недвижимого культурно-исторического наследия могут направлять в Национальный институт памятников культуры все заинтересованные лица. Декларированные объекты недвижимого культурно-исторического наследия вносятся в декларационные списки, которые утверждаются директором Национального института памятников культуры. Копия списков декларированных объектов направляется общинам, районам и кметствам, на территории которых находятся декларированные объекты. Национальный институт памятников культуры выдает в случае

необходимости удостоверения заинтересованным лицам. Общины, районы и кметства должны занести декларируемые объекты недвижимого культурно-исторического наследия в налоговые реестры и кадастры населенных мест и уведомить всех заинтересованных лиц в порядке, установленном Гражданским кодексом. Последние могут направлять свои возражения по поводу декларационного акта министру культуры через Национальный институт памятников культуры в течение двухнедельного срока с момента получения уведомления; министр дает ответ по поводу возражений в двухнедельный срок с момента получения. При оспаривании вопроса о том, является ли объект памятником культуры, заключение дает Национальный институт памятников культуры.

Заключительная комплексная оценка осуществляется Национальным институтом памятников культуры после изучения и документирования декларируемых объектов недвижимого культурно-исторического наследия на основе критериев аутентичности и степени сохранности, научной и художественной ценности, взаимодействия со средой, взаимодействия с обществом. Национальный институт памятников культуры изучает и документирует объекты недвижимого культурно-исторического наследия, дает им окончательную видовую характеристику и определяет категорию декларируемых объектов недвижимого культурно-исторического наследия, а также режим их охраны и предлагает их на утверждение. Если объекты не отвечают установленным критериям для получения статуса памятника культуры, то временный режим их охраны отменяется, о чем Национальный институт памятников культуры письменно уведомляет общины, районы и кметства и вносит изменения в декларационные списки. Общины, районы и кметства уведомляют заинтересованных лиц и вносят исправления в кадастр. Возражения против исключения объектов из декларационных списков заинтересованные лица могут направлять через Национальный институт памятников культуры министру культуры, последний принимает решение по возражениям в двухнедельный срок с момента их получения.

Списки декларируемых объектов недвижимого культурно-исторического наследия, предложения Национального института памятников культуры утверждаются: Комитетом по мировому наследию при ЮНЕСКО – для памятников культуры мирового значения (через Национальную комиссию Болгарии при ЮНЕСКО по предложению

министра культуры); Советом министров — для памятников культуры с режимом «резерват» (по предложению министра культуры и министра по региональному развитию и благоустройству); министром культуры — для всех остальных категорий памятников. Утвержденные таким образом списки памятников культуры обнародуются в официальном издании «Държавен вестник». Обнародованные памятники культуры регистрируются в Национальном реестре недвижимых памятников культуры. Национальный институт памятников культуры выдает удостоверения для зарегистрированных памятников культуры.

Национальный научно-документальный архив при Национальном институте памятников культуры осуществляет проводимую Главным управлением архивов при Совете министров государственную политику при формировании национального архивного фонда недвижимого культурно-исторического наследия и его охраны. Национальный архивный фонд Национального научно-документального архива содержит документы на объекты недвижимого культурно-исторического наследия Республики Болгария и на объекты, связанные с болгарской историей и культурой, находящиеся вне ее территории. Национальный архивный фонд Национального научно-документального архива содержит: оригинал Национального реестра памятников культуры, оригиналы списков декларированных объектов недвижимого культурно-исторического наследия, оригиналы досье на декларированные объекты и зарегистрированные памятники культуры; нормативные документы в области охраны недвижимого культурно-исторического наследия и ратифицированные Республикой Болгария международные документы в этой области; научные разработки и другие документы, связанные с объектами недвижимого культурно-исторического наследия и охраной недвижимых памятников культуры (научно обоснованные предложения, научные темы, директивные плановые концепции, опорные планы и схемы территориального устройства, копии действующих планов застройки, архивные планы и кадастры, фототеку, видеотеку и др.).

Экземпляр документации, созданной Национальным институтом памятников культуры на недвижимые памятники культуры, безвозмездно передается в Национальный научно-документальный архив для его пополнения.

Памятники культуры, найденные на болгарской территории или связанные с национальной историей и культурой и находящиеся за

рубежом, вносятся в список, который ведут центральные органы по охране памятников культуры.

Наследники умерших видных деятелей культуры, науки и искусства предоставляют по просьбе Министерства культуры полную опись их архивов и имущества.

Реставрация, консервация и ремонт памятников, порядок финансирования работ

Министерство культуры осуществляет контроль за состоянием, консервацией и реставрацией движимых и недвижимых памятников культуры.

Деятельность по консервации и реставрации движимых памятников культуры осуществляют только специалисты, имеющие лицензии Министерства культуры. Условия осуществления консервационно-реставрационных работ по движимым памятникам культуры определяются распоряжением министра культуры.

Министерство культуры осуществляет верховный надзор за резерватами, при этом любые производимые изменения в резервате (ремонт, строительство и т.п.) нуждаются в обязательном согласовании с Национальным институтом памятников культуры.

Национальный институт памятников культуры с согласия Министерства территориального развития и строительства может разрабатывать общие и подробные градостроительные планы населенных мест с историческим, археологическим, этнографическим и архитектурно-музейным значением или части таких населенных мест.

Ремонт и изменения недвижимых памятников культуры могут осуществляться только по согласованию с Национальным институтом памятников культуры. Расходы на аварийный ремонт и поддержание недвижимых памятников культуры, которые не могут быть осуществлены их собственниками, выделяются общиной или государством. Проектные, изыскательские, восстановительные, консервационные, реставрационные и иные работы по недвижимым памятникам культуры проводятся под руководством Национального института памятников культуры. Его органы имеют право при новом строительстве и ремонте, которые затрагивают памятники культуры и их обстановку, приостанавливать всякое строительство при нарушении предписаний закона. Построенное в нарушение закона подлежит сносу.

Установлен особый порядок приемки законченных консервационных и реставрационных работ недвижимых памятников культуры. Комиссии по приемке таких работ назначаются по распоряжению уполномоченного на то заместителя министра культуры или генерального директора государственного объединения «Изобразительные искусства, культурное наследие и библиотечное дело». Председателем комиссии по приемке является специалист указанного выше государственного объединения. В состав комиссии входят проектанты — авторы проекта, археолог — исследователь археологического объекта, художник-реставратор (исполнитель проекта), технический руководитель объекта, компетентные специалисты в соответствующих областях (для памятников нацио-нального значения), представитель инвестора, представитель соответствующего совета и другие лица. Комиссия принимает решения большинством в три четверти голосов и простым большинством.

В обязанности комиссии по приемке реставрационных работ недвижимых памятников культуры входит: проверка наличия согласований проектно-сметной документации и внесенных в нее изменений с Национальным институтом памятников культуры; проверка завершения всех видов работ на объекте в соответствии с проектной и технико-финансовой документацией, техническими изысканиями и условиями договора; установление качества завершенных работ и их соответствия государственным нормативам противопожарной, санитарной и технической безопасности, нормам об охране окружающей среды и т.д.

Исполнитель консервационных и реставрационных работ должен высококачественно и в определенный договором срок завершить все виды указанных в проектно-сметной документации работ на объекте; закончить консервационно-реставрационные работы по проектно-сметной документации и внесенным в нее изменениям, согласованным с Национальным институтом памятников культуры; представить в государственное объединение проект распоряжения о назначении комиссии по приемке объекта и проект акта приемки; направить проекты всем членам комиссии и обеспечить присутствие специалиста Национального института памятников культуры, направить две копии одобренного протокола в десятидневный срок инвестору; исполнить все решения комиссии в установленные ею сроки.

Определенные обязанности возложены также на инвестора, который должен: контролировать осуществление проекта и качество консервационно-реставрационных работ в ходе их исполнения, довести до сведения членов комиссии по приемке, не работающих в системе Национального института памятников культуры, распоряжение о назначении их членами комиссии, обеспечивать доступ к объекту и другие необходимые для работы комиссии условия, направить собственнику здания памятника культуры один экземпляр одобренного протокола комиссии по приемке.

Комиссия может принять объект или отказать в его приемке. Члены комиссии несут административную, имущественную и уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Порядок вывоза памятников культуры и искусства за границу

Порядок вывоза за границу предметов, имеющих художественную, историческую или научную ценность, определяется таможенным законодательством и законодательством о памятниках культуры.

В Болгарии для вывоза антикварных вещей и произведений искусства необходимо иметь разрешение, реквизиты которого вносятся в таможенную декларацию.

Вывоз из страны памятников культуры согласно ст. 31 Закона о памятниках культуры и музеях запрещен. Министр культуры может разрешить временный вывоз движимых памятников культуры только на определенный срок и в установленном законом порядке.

Участие общественности в охране памятников

Действенная охрана памятников культуры невозможна только усилиями государственных органов без участия в ней гражданского общества. Современное законодательство Болгарии содержит нормы, создающие правовые основы для участия общественности в охране культурного наследия. Все заинтересованные лица могут участвовать в процедуре признания объектов памятниками культуры на всех ее стадиях. Всякий, кто узнает о повреждении или разрушении памятника культуры, должен в трехдневный срок сообщить в соответствующую общину, в кметство либо в ближайший музей. Лицам, которые предотвратили повреждение ценных памятников культуры, выдается вознаграждение.

Создание гражданского общества предполагает создание различного рода общественных объединений, в том числе и с культурными целями. В задачи Национального института по охране памятников входят поощрение создания местных обществ, комиссий и добровольных сотрудников по охране недвижимого имущества и оказание им методической и другой помощи.

Юридические и физические лица могут создавать музеи, музейные собрания и коллекции произведений искусства, предметов научной и художественной ценности и природных образцов и вносить в такой форме свой вклад в охрану памятников культуры. Порядок создания,

устройство и деятельность таких музеев, музейных собраний и коллекций определяются распоряжением Министерства культуры.

V. Ответственность за нарушение законодательства о памятниках истории и культуры

Административная ответственность в виде штрафа в размере от 50 тыс. до 1 млн. левов (если деяние не подлежит более тяжелому наказанию) наступает за:

- проведение раскопок без разрешения, незаконный поиск старинных предметов и сокровищ, а также иных предметов, являющихся объектом защиты Закона, или несообщение об обнаружении предметов, являющихся памятниками культуры;

- несвоевременный возврат памятников культуры, вывезенных за границу на основании разрешения на временный вывоз;

- изготовление или заказ на изготовление отливок, копий с оригиналов памятников культуры или распространение таких копий в нарушение требований Закона (без согласия собственника и в ином, чем установлен министром культуры, порядке).

Такое же наказание предусмотрено для должностных лиц и граждан, которые нарушают:

- предписания о сдаче в наем помещений в зданиях, являющихся памятниками культуры; наложенные запреты на строительство и переустройство памятников культуры;

- продают, дарят или заменяют движимые памятники культуры без сообщения государственным музеям и Министерству культуры, а также недвижимые памятники без согласия Национального института или не сообщают им об изменении собственника;

- не исполняют распоряжения об осуществлении работ по укреплению, восстановительных работ и работ по охране памятников культуры.

Наказанию в виде штрафа в размере от 50 тыс. до 500 тыс. левов подвергается лицо, которое в качестве собственника или нанимателя препятствует посещению памятника гражданами в соответствии с установленным порядком либо затрудняет доступ на территорию памятника представителям соответствующих органов для проверки его состояния или совершения необходимых действий для его сохранения.

VI. Международно-правовые нормы об охране памятников истории и культуры

Болгария ратифицировала целый ряд актов по правам человека, в которых содержатся права в области культуры: Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Декларацию принципов между-народного культурного сотрудничества и др. Кроме того, ею признаны и ратифицированы европейские акты, важнейшими из которых являются Конвенция ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия» и Европейская конвенция «Об охране архитектурного наследия Европы». В настоящее время рассматривается вопрос о ратификации Международной конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО в 2003 г.

А.Н.Домрин

ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

1. Система законодательства

Бережное отношение к многовековой памяти народа, материализованной в памятниках истории и культуры, сохранение культурного наследия являются обязательными признаками и условиями цивилизованности человеческого общества.

Необходимость дальнейшего совершенствования законодательства об охране и использовании памятников истории требует изучения опыта правового регулирования данной области общественных отношений в зарубежных странах. Такое регулирование имеет долгую историю. Первый закон, направленный на охрану памятников старины, был принят в Швеции еще в середине XVII в.¹, а в конце XVIII — первой половине XIX в. акты подобного рода и соответствующие административные органы действовали уже целом ряде европейских государств, в том числе в Дании, Франции, Бельгии, Пруссии, Саксонии².

В России первые указы об охране памятников истории и культуры были изданы Петром I еще в 1718–1722 гг. А 31 декабря 1826 г. «по высочайшему повелению» императора Николая I министр внутренних

¹Текст закона Государственного совета Швеции об охране памятников культуры от 28 ноября 1666 г. дается как приложение к статье: Оттенсон А. Памятники культуры во все времена были объектом охраны государства. // Советское право — Таллин, 1985. — № 3. — С.197.

² См.: Жуков Ю.Н. Роль права в охране культурно-исторического наследия в первый год Советской власти. // Сов. государство и право. — М., 1983. — № 11. — С.117.

дел издал циркуляр об охране «древних замков, крепостей и других зданий древности», ставший первым актом об охране памятников градостроительства и архитектуры России¹.

В Великобритании первый специальный закон о памятниках старины был принят в 1882 г. Этому предшествовала длительная стадия изучения и систематизации знаний о памятниках истории и культуры, находящихся на территории Соединенного Королевства. Еще в начале XVIII в. в Англии отчетливо проявился общественный интерес к памятникам Средневековья. Тогда же началась публикация описаний наиболее значимых памятников, требующих охраны². А в 1877 г. было образовано Общество охраны старинных зданий, ставшее первой организацией по охране и восстановлению архитектурного наследия Великобритании³.

В настоящее время в Великобритании нет единого законодательного акта об охране и использовании памятников истории и культуры. Помимо названного акта 1882 г. к середине XX в. были приняты и действовали еще несколько законов, посвященных различным аспектам охраны памятников: законы о Национальном тресте 1907, 1919, 1937, 1939 и 1953 гг. (также известные как законы о Национальном тресте 1907–1953 гг.), законы о памятниках старины 1913 и 1931 гг., Закон о планировании городского и сельского строительства 1947 г. и Закон об исторических зданиях и памятниках старины 1953 г.

Однако основные положения, регулирующие данную сферу общественных отношений (в том числе правила использования национальных исторических памятников, реставрации, доступа к ним и т.д.), содержатся по меньшей мере в 14 других законодательных актах, разработанных и принятых в последние четыре десятилетия, а именно в Законе о правах местных органов управления в отношении исторических зданий 1962 г., Законе о пустующих церквях и иных культовых сооружениях 1969 г., законах о планировании городского и сельского

¹ См.: Жуков Ю.Н. Сохраненные революцией. Охрана памятников истории и культуры в Москве в 1917–1922 гг. – М., 1985. – С.10.

² См.: Подьяпольский С.С., Бессонов Г.С., Беляев Л.А., Постников Т.М. Реставрация памятников архитектуры. – М., 1988 – С.14–15.

³ Кроме Уильяма Морриса, основателя Общества, в его правление вошли историк и философ Томас Карлейль, критик и публицист Джон Рескин, живописец Эдуард Коли Бёрн-Джонс, архитекторы Филипп Уэбб и Эрнест Джимсон и др.

строительства 1971, 1972 и 1974 гг., Законе о Национальном тресте 1971 г., Законе о памятниках старины 1972 г., Законе о памятниках на полях сражений 1972 г., Законе о благоустройстве городских и сельских районов 1974 г., Законе о памятниках старины и археологических зонах 1979 г., законах о национальном наследии 1980, 1983 и 1985 гг. (с последующими изменениями).

На их основе был также издан ряд правительственных и ведомственных постановлений, приняты резолюции правительственными и научно-консультационными органами, а также некоторыми общественными организациями.

Столь интенсивное развитие законодательства об охране памятников объясняется значительной активизацией общественного мнения Великобритании, выступающего за более бережное отношение к национальному культурному наследию и прежде всего к памятникам истории и архитектуры. Эти настроения отразились, в частности, в журнале английских архитекторов, который в середине 60-х годов писал: «Избавленная в течение долгого времени от вторжений и боевых действий на своей территории, Британия оказалась богаче большинства стран Западной Европы обилием и разнообразием сохранившихся исторических районов... Но мы постоянно разрушаем целые районы исторической застройки. Разрушаем бездумно и простодушно... забывая, что город без старинных зданий — это город без прошлого, он подобен человеку, лишенному памяти... Разрушаем только для того, чтобы обнаружить, что новые здания не обладают и долей того достоинства, которое несли в себе разрушенные строения. Такое положение придает в настоящее время “идее сохранения” характер чрезвычайной важности»¹.

2. Понятие и виды памятников истории и культуры

В Законе о памятниках старины и археологических зонах (отдельное официальное издание, 1979, гл. 46; состоит из 65 статей и 5 приложений) даются различные определения понятий «памятник» и «памятник старины».

¹ Conservation areas: Preserving the architectural and historic scene. A survey by the Civic Trust. // The architects' journal. — L., 1967. — N1. — P.129, 139.

Памятниками старины считаются «памятники, включенные в реестры, а также другие памятники, представляющие, по мнению Государственного секретаря, общественный интерес по причине их исторической, архитектурной, традиционной, художественной или археологической ценности».

Памятниками называются:

«1. Здания, строения и иные сооружения, находящиеся на поверхности земли или под землей, а также пещеры и зоны археологических раскопок.

2. Местонахождение таких зданий, строений и иных сооружений, а также пещер и зон археологических раскопок.

3. Местонахождение каких-либо транспортных средств, морских и воздушных судов, а также иных движущихся конструкций или их остатков, на которые не распространяется определение, данное в п. 1».

Все функциональные механизмы и оборудование памятника считаются его частью.

Остатками памятника считаются «следы или признаки его существования в прошлом».

Местонахождение памятника включает в себя не только участок земли, на котором он находится, но и ту прилегающую к нему территорию, которая, по мнению Государственного секретаря, Комиссии по историческим строениям и памятникам Англии или местных муниципалитетов, необходима для охраны и содержания памятника (ст. 61).

3. Учет и регистрация памятников истории и культуры

Государственный учет памятников градостроительства и архитектуры был установлен Законом о планировании городского и сельского строительства 1947 г. (до этого существовала регистрация памятников старины в целом). Такой учет предполагает выявление памятников, обследование и определение их ценности, включение в список охраняемых, информирование владельца или арендатора памятника о включении данного объекта в список, направление заверенных копий списка в муниципалитеты.

Обязательному включению в списки охраняемых подлежат:

- все сохранившие свой первоначальный вид здания, построенные до 1700 г.;

- большинство зданий георгианского периода британской архитектуры, приходящегося примерно на 1700–1840 гг.;

- более поздние строения, в первую очередь принадлежащие к Викторианской эпохе 1840–1900 гг. и

- «представляющие особый интерес с точки зрения их архитектурного и градостроительного значения,
- иллюстрирующие социальную или экономическую историю,
- связанные с жизнью великих людей,
- составляющие элементы групповой застройки и, прежде всего, градостроительной планировки»¹.

Общим условием для внесения памятника в список охраняемых является следующее: строение должно рассматриваться не как изолированный объект, а как часть ландшафта, той исторически сложившейся обстановки, в которой оно возникло или с которой было исторически связано.

Закон 1979 г. возлагает на Государственного секретаря обязанность составлять и публиковать реестры охраняемых памятников. В них должны включаться все выявленные памятники, имеющие национальное значение, а также памятники, уже взятые на учет в соответствии с Законом об охране памятников старины 1913 г. Государственный секретарь должен информировать владельца памятника о включении данного объекта в реестр. Он также наделен правом исключать памятник из реестра (ст. 1).

В реестр могут включаться памятники, находящиеся на «землях Короны» (ст. 50) или в пределах территориальных вод (ст. 53).

В соответствии с Законом о городском и сельском планировании 1971 г. на Государственного секретаря возложена обязанность составлять списки строений, представляющих особый архитектурный или исторический интерес, а также утверждать подобные списки, составленные другими лицами и организациями, при необходимости внося в них свои изменения (п. 1 ст. 54). В список могут быть внесены строения, находящиеся на «землях Короны» (ст. 280).

При решении вопроса о том, представляет ли строение архитектурный или исторический интерес, такое строение не должно рассматриваться изолированно. В решении по делу *Earl of Iveagh v. Minister of Housing and Local Government* 1964 г. говорится: «Если

¹ The work of English heritage. — L., 1986. — P.5.

строение является частью комплексной застройки, должна быть учтена архитектурная ценность всей застройки и то, какой ущерб ей будет нанесен в случае сноса данного строения».

После составления списка его заверенные копии направляются в местные муниципалитеты (п. 4 ст. 54).

После включения в список нового объекта представитель местного органа управления, на территории которого находится данное охраняемое строение, должен немедленно сообщить о факте постановки строения на учет его владельцу или арендатору (п. 7 ст. 54).

4. Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников истории и культуры

На протяжении последних 20 лет вопросы, связанные с обеспечением сохранности, порядком содержания и использования памятников истории и культуры, находились в сфере ведения различных государственных органов. Если в момент принятия Закона о национальном наследии 1983 г. функцию такого органа осуществлял Государственный секретарь по вопросам окружающей среды, то в настоящее время различные аспекты охраны памятников находятся в сфере ведения Государственного секретаря по вопросам окружающей среды, транспорта и регионов, Государственного секретаря по вопросам культуры, средств массовой информации и спорта и частично Государственного секретаря по делам Уэльса. Любопытно, что ранее должность Государственного секретаря по вопросам культуры, СМИ и спорта и называлась Государственный секретарь по вопросам национального наследия, а сам Департамент культуры, СМИ и спорта с момента своего образования в 1992 г. по 14 июля 1997 г. назывался Департаментом национального наследия (Transfer of Functions (National Heritage) Order 1992, SI 1992/1311).

Если Государственный секретарь приходит к выводу о необходимости проведения срочных работ по сохранению какого-либо зарегистрированного памятника, он может санкционировать инспекционный осмотр данного объекта и проведение соответствующих работ. Он может также уполномочить на проведение таких работ Комиссию по историческим строениям и памятникам Англии. Предварительно — не менее чем за семь дней — он должен письменно

уведомить о своем намерении владельца памятника или его арендатора (ст. 5)¹.

Законом предусматривается и такая мера, как принудительный выкуп Государственным секретарем зарегистрированных памятников у собственников, не желающих или не имеющих возможности обеспечить их сохранность (ст. 10).

Кроме того, Государственный секретарь может заключить соглашение с владельцем памятника о передаче в ведение государства данного объекта или принять его в дар. Подобные соглашения могут также заключать местные муниципалитеты в отношении памятников, находящихся на их территории (ст. 11).

Владелец памятника может заключить договор с Государственным секретарем или местным муниципалитетом о передаче памятника старины под их попечительство (ст. 12). При этом Государственный секретарь или местный муниципалитет принимает на себя обязательство охранять и содержать памятник старины и осуществлять полный контроль за ним. Они имеют право: изучать данный объект; проводить в нем необходимые археологические исследования и раскопки; перемещать его или какую-либо его часть, если это необходимо для его сохранения.

Осуществляя свои полномочия, Государственный секретарь или представители местного муниципалитета имеют в любое время право доступа на территорию памятника, находящегося под их попечительством, а также могут уполномочить любое другое лицо осуществлять предоставленные им полномочия в отношении памятника от их имени (ст. 13).

Государственный секретарь имеет право по соглашению или принудительно, а местный муниципалитет — только по соглашению, приобрести участок земли, примыкающий к памятнику старины, попечительство над которым они осуществляют, если это необходимо для сохранения данного объекта (ст. 16).

Государственный секретарь и местные муниципалитеты имеют право заключать соглашения с арендаторами памятников старины или с арендаторами земли, на которой такие памятники находятся. Соглашения могут касаться: охраны и содержания памятника;

¹ Здесь и далее имеется в виду Закон о памятниках старины и археологических зонах 1979 г.

выполнения определенных работ в отношении памятника или земли, на которой он находится, которые могут быть указаны в соглашении; общественного доступа к памятнику; ограничения использования памятника; запрета определенных действий в отношении памятника или земли, на которой он находится, которые могут быть указаны в соглашении, и т.д. (ст. 17).

Так, например, Государственный секретарь вправе заключать с лицами, на чьих землях расположены памятники старины, которым угрожает опасность повреждения в процессе осуществления сельскохозяйственных или лесохозяйственных работ, соглашения об охране таких памятников. Этим лицам следует выплачивать определенные суммы из средств, ассигнованных парламентом, в виде компенсации за принятие на себя обязательств, предусмотренных соглашением.

В соглашение могут быть включены положения об ограничении пользования участком, на котором расположен памятник, о запрещении производства работ, указанных в соглашении, либо о производстве определенных работ, а также о выплате возмещения в связи с ограничениями в отношении сельскохозяйственных или лесохозяйственных работ (Закон о памятниках старины 1972 г.).

Закон о памятниках старины и археологических зонах уполномочивает Государственного секретаря выдавать разрешение на проведение каких-либо работ в отношении зарегистрированного памятника. Впоследствии он также может изменить условия разрешения или вообще отменить его. Одним из условий такого разрешения может быть предварительное проведение археологических исследований на территории данного памятника (ст. 2–4).

Если разрешенные Государственным секретарем работы не были осуществлены или начаты в течение 5-летнего периода или иного периода, указанного в разрешении, разрешение прекращает свое действие (ст. 4).

Если заявитель не согласен с решением Государственного секретаря об отказе в выдаче разрешения на проведение работ, в его изменении или прекращении, то он может обжаловать это решение в Высокий суд в течение шести недель со дня его принятия (ст. 55).

В тех случаях, когда отказ Государственного секретаря в выдаче разрешения на проведение работ в отношении зарегистрированного памятника или досрочное прекращение или изменение ранее полученного

разрешения влекут за собой убытки владельца или арендатора памятника, Государственный секретарь обязан выплатить адекватную компенсацию (ст. 729).

Закон о памятниках старины и археологических зонах уполномочивает Государственного секретаря приказом объявлять районы, где проводятся или намечено проводить археологические исследования и раскопки, археологическими зонами национального значения. Приказ вступает в силу через шесть месяцев после его издания. Аналогичная норма действует и в отношении местных муниципалитетов. Государственный секретарь должен в течение 6-недельного периода со дня издания муниципалитетом соответствующего приказа утвердить его, при необходимости внося в него коррективы (прил. 2).

Государственный секретарь может в любое время уполномочить компетентное лицо на проведение раскопок и изысканий в архитектурных зонах национального значения (ст. 34).

Разрешение на проведение работ в археологических зонах выдает Государственный секретарь или местный муниципалитет по заявлению заинтересованного лица, в котором оно должно заявить о характере предполагаемых работ, о месте их проведения, о времени начала и окончания этих работ (п. 4 ст. 35).

Государственный секретарь и местные муниципалитеты уполномочены финансировать (полностью или частично) проведение археологических изысканий и раскопок в районах, представляющих археологический или исторический интерес. Они также могут публиковать результаты проведенных при их помощи исследований (ст. 45).

Закон ограничивает использование металлоискателей на территории: зарегистрированных памятников; иных памятников, собственником или попечителем которых являются Государственный секретарь или местные муниципалитеты; археологических зон.

Разрешение на использование металлоискателей выдает Государственный секретарь (ст. 42).

Согласно Закону о правах местных органов управления в отношении исторических строений 1962 г., муниципалитеты имеют право выделять субсидии и предоставлять ссуды, а также частично покрывать расходы на ремонт, восстановление или содержание охраняемых строений и — с разрешения Государственного секретаря —

любых других строений, представляющих архитектурный или исторический интерес. Муниципалитетам предоставлено право частично покрывать расходы на содержание сада, примыкающего к такому строению (ст. 1).

Закон о планировании сельского и городского строительства 1971 г. предусматривает и такую меру, как принудительный выкуп Государственным секретарем или местным муниципалитетом охраняемых строений и примыкающих к ним земельных участков у собственников, не желающих или не имеющих возможности обеспечить их сохранность и содержание (ст. 114).

Не менее чем за два месяца до выкупа Государственный секретарь или местный муниципалитет должны сделать владельцу списочного строения предупреждение об их намерении принудительного выкупа данного объекта, если в течение указанного периода он не сможет принять соответствующих мер (ст. 115).

Если местный муниципалитет придет к выводу о том, что снос или перестройка угрожает строению, не поставленному на учет, но представляющему архитектурный или исторический интерес, он может сделать заявление об охране строения владельцу или арендатору данного строения и обратиться к Государственному секретарю с предложением о рассмотрении возможности постановки данного объекта на учет.

Заявление об охране строения приравнивает данный объект к списочным и действует в течение шести месяцев, если за это время строение не будет внесено Государственным секретарем в список охраняемых (ст. 58).

Местные органы управления, а также Государственный секретарь после консультаций с муниципалитетом могут устанавливать «зоны консервации». Ими могут стать районы комплексной застройки, представляющей собой архитектурный или исторический интерес и требующей охраны и содержания. Решение об образовании зоны консервации должно быть опубликовано в «Лондон газет» и по крайней мере в одной местной газете (ст. 277).

Государственный секретарь может частично покрывать расходы, которые несет местный муниципалитет на охрану и содержание строений, находящихся в зоне консервации.

На строения, находящиеся в зоне консервации, распространяется действие норм, принятых в отношении охраняемых списочных строений (ст. 1 Закона о городских и сельских ландшафтах,

дополняющая ст. 277 Закона о планировании городского и сельского строительства 1971 г.).

Если муниципалитет или Государственный секретарь придут к выводу о необходимости срочного ремонта пустующего строения, внесенного в список охраняемых или находящегося в зоне консервации, а также иного строения, содержание которого необходимо для сохранения «характера или внешнего вида данного района», то они могут направить его владельцу заявление о своем намерении провести соответствующие восстановительные работы. Такое заявление должно быть направлено за семь дней до начала работ. Все расходы на ремонт строения взимаются с его владельца (ст. 5 Закона о планировании городского и сельского строительства 1974 г., дополняющая ст. 101 одноименного Закона 1971 г.).

Под охраной также находятся деревья, растущие в зоне консервации. В случае естественной смерти дерева, находящегося в зоне консервации, владелец данного участка обязан посадить дерево взамен погибшего (ст. 61 Закона 1971 г.). Проекты планов развития зон консервации публикуются в местной печати. При этом указывается, где общественность может ознакомиться с дополнительными документами и проектами. Решение о принятии плана развития принимается через 21 день после опубликования проекта с учетом поступивших от общественности замечаний (ст. 28 Закона 1971 г.).

В соответствии со ст. 19 Закона о памятниках старины и археологических зонах 1979 г. общественность имеет право доступа на территорию памятников, собственником или попечителем которых являются Государственный секретарь или муниципалитет. Однако последние имеют право ограничивать или — когда того требуют интересы охраны объекта — полностью прекращать такой доступ.

Снос или перестройка стоящих на учете строений возможны при наличии письменного разрешения местного органа управления или Государственного секретаря и осуществляются в точном соответствии с содержащимися в таком разрешении условиями (п. 2 ст. 55).

К письменному заявлению с просьбой о сносе или перестройке охраняемого строения, полученному местным муниципалитетом, прилагаются планы и чертежи объекта.

При получении заявления местный муниципалитет должен опубликовать сообщение в местной печати. Это сообщение должно быть

вывешено на самом строении или в непосредственной близости к нему на срок не менее семи дней. В сообщении должно быть указано, что предполагается сделать с данным объектом и где общественность может ознакомиться с копией заявления и прилагающимися к нему планами и документами. Планы и документы открыты для ознакомления в течение трех недель со дня опубликования сообщения в печати (Постановление № 11 1977 г. о планировании городского и сельского строительства).

После этого муниципалитет направляет послание на имя Государственного секретаря с изложением обстоятельств дела. Государственный секретарь либо принимает решение по данному вопросу, либо возвращает его для самостоятельного решения в местный муниципалитет (Закон о планировании городского и сельского строительства 1971 г., прил. I, § 5).

Решение может быть принято по истечении 3-недельного периода, начиная со дня опубликования сообщения в печати. Должны быть приняты во внимание все мнения, высказанные в ходе обсуждения общественностью.

Разрешение может быть выдано на следующих условиях:

- при сносе строения — сохранение некоторых наиболее ценных в историческом или архитектурном плане деталей, облицовки, лепнины и т. д.;

- при перестройке — использование тех же строительных материалов, что применялись при первоначальном строительстве (п. 4 ст. 56 Закона 1971 г.).

В случае отказа местного муниципалитета выдать разрешение на снос или перестройку поставленного на учет строения заявитель может в течение шести месяцев подать апелляцию на имя Государственного секретаря. В апелляции он может заявить, что данный объект не представляет ни особого архитектурного, ни исторического интереса и может быть исключен из списка охраняемых строений. Решение, принятое Государственным секретарем, является окончательным и обжалованию не подлежит (Закон 1971 г., прил. II, § 8).

5. Органы управления по охране памятников истории и культуры

Все мероприятия по охране и использованию памятников истории и культуры должны проводиться после консультаций с научными

организациями: управлениями по памятникам старины, созданными в 1913 г. соответственно для Шотландии и Уэльса, и с Советом по историческим строениям Уэльса, образованным в 1953 г.

Их состав определяется Государственным секретарем. Среди членов в обязательном порядке должны быть представители специализированных организаций: для Шотландии — Королевской комиссии по памятникам старины Шотландии, Королевской корпорации архитекторов Шотландии, Шотландского общества антикваров; для Уэльса — Королевской комиссии по памятникам старины Уэльса, Национального музея Уэльса, Кембрийской археологической ассоциации, Королевского института британской архитектуры (Закон о памятниках старины и археологических зонах 1979 г., ст. 22).

Если Совет по историческим строениям Уэльса придет к выводу о необходимости принятия Государственным секретарем какого-либо решения, связанного с охраной исторических зданий и их содержимого, он должен немедленно сделать Государственному секретарю соответствующее представление (Закон об исторических зданиях и памятниках старины 1953 г., ст. ст. 1, 3).

Ежегодно Управление и Совет должны представлять Государственному секретарю отчет о проделанной работе за истекший период. Копии этих отчетов Государственный секретарь представляет в обе палаты парламента (ст. 23 Закона 1979 г.).

В соответствии с Законом о национальном наследии 1983 г. была образована независимая организация — Комиссия по историческим строениям и памятникам Англии, также известная под названием «Английское наследие» (English Heritage) (далее — Комиссия). Она была создана взамен существовавших ранее Совета по историческим строениям Англии и Управления по памятникам старины Англии.

В Комиссию входят от 8 до 17 членов, назначаемых Государственным секретарем на срок до пяти лет из числа лиц, обладающих «знанием или опытом в области истории, археологии, архитектуры, охраны и консервации памятников, планирования городского и сельского строительства, туризма, торговли и финансов» (прил. 3, ст. 3).

Государственный секретарь назначает также из их числа председателя и его заместителя. В состав Комиссии не могут входить депутаты парламента (прил. 1, ст. 14). Комиссия содержит свой штат служащих.

В рамках Комиссии действуют два консультативных комитета: по памятникам старины и по историческим строениям. При необходимости могут быть образованы и другие комитеты. Членами комитетов могут являться лица, не входящие в состав Комиссии (прил. 3, ст. 9).

Государственный секретарь с одобрения Министерства финан-сов может предоставлять в распоряжение Комиссии определенные суммы денег (ст. 38).

К целям и задачам Комиссии относятся:

- обеспечение охраны памятников старины и исторических строений Англии;
- содействие охране и содержанию зон консервации, находящихся в Англии;
- содействие доступу общественности к охраняемым объектам;
- увеличение знаний о памятниках истории и исторических строениях Англии (п. 1 ст. 33 Закона 1983 г.).

В компетенцию Комиссии входит:

- предоставление общественности информации о памятниках Англии;
- консультирование заинтересованных лиц, в частности Государственного секретаря;
- проведение или оплата (частичная или полная) исследований в области охраны памятников;
- ведение описей охраняемых памятников (п. 2 ст. 33).

Государственный секретарь приказом может наделить Комиссию другими полномочиями (ст. 37). Комиссия может заключать контракты и соглашения, приобретать имущество и содержать его (п. 5 ст. 33). Комиссия может образовывать или принимать участие в образовании одной или большего числа компаний по созданию фильмов, производству сувениров, книг и других информативных материалов, посвященных памятникам (ст. 35).

Уполномоченное Комиссией лицо обладает правом доступа с инспекционной целью или для составления описи на территорию всех памятников, находящихся в Англии.

Комиссия имеет право предоставлять субсидии и ссуды местным муниципалитетам и различным организациям, включая Национальный трест, на содержание или реставрацию строений, находящихся в Англии и представляющих значительный исторический или архитектурный интерес (прил. 4, ст. 7).

Комиссия должна вести реестр садов, находящихся в Англии и представляющих исторический интерес. Комиссия составляет перечень исторических строений, требующих охраны, и представляет его Государственному секретарю на утверждение.

Государственный секретарь обязан консультироваться с Комиссией практически по всем вопросам охраны памятников истории и культуры:

- о включении памятника в реестр;
- о выдаче разрешения на проведение каких-либо работ в отношении зарегистрированного памятника (а также на изменение или прекращение действия такого разрешения);
- об установлении археологической зоны национального значения;
- об установлении над памятником попечительства;
- об установлении зоны консервации;
- о принятии плана развития района, на территории которого находится зона консервации, и т. д.

Ежегодно Комиссия представляет Государственному секретарю отчет о проделанной работе. А тот, в свою очередь, представляет копии отчета в обе палаты парламента (прил. 3, ст. 13).

6. Ответственность за нарушение законодательства

Умышленное разрушение или порча охраняемых памятников влечет за собой уголовную ответственность в виде лишения свободы на срок до двух лет и штрафа до 1000 ф. ст. или одного из этих наказаний (ст. 28 Закона о памятниках истории и археологических зонах 1979 г.).

Умышленное действие, которое ведет или может привести к порче списочных строений, влечет за собой ответственность в виде штрафа до 100 ф. ст. (п. 1 ст. 57 Закона о планировании городского и сельского строительства 1971 г.). Если лицо не может предотвратить продолжающейся по его вине порчи охраняемого строения, то помимо вышеуказанного наказания оно подвергается штрафу до 20 ф. ст. за каждый день, в течение которого эта порча продолжалась (п. 3 ст. 57 Закона 1971 г.).

Лицо виновно в совершении преступления, если оно без разрешения или в нарушение условий разрешения осуществляет, санкционирует, заставляет или разрешает:

— проведение работ, которые ведут к уничтожению или разрушению зарегистрированного памятника или наносят ему ущерб;

— проведение работ по перемещению или ремонту зарегистрированного памятника или какой-либо его части, по пристройке к нему, а также по замене какой-либо из его частей;

— проведение затопительных работ;

— организацию свалок на территории зарегистрированного памятника.

Такое лицо подвергается наказанию в виде штрафа до 1 тыс. ф. ст. (ст. 2 Закона 1979 г.).

Лицо виновно в совершении уголовного преступления, если оно без разрешения или в нарушение условий такого разрешения осуществляет или разрешает снос или перестройку списочного строения. Оно подвергается наказанию в виде тюремного заключения на срок до 12 месяцев и штрафа до 1 тыс. ф. ст. или одному из них (п. 5 ст. 55 Закона 1971 г.).

Данное положение не распространяется на строения, являющиеся собственностью церкви и используемые в культурных целях, и на строения, внесенные в реестр охраняемых памятников старины (п. 1 ст. 56 Закона 1971 г.).

Лицо виновно в совершении преступления, если оно, не имея соответствующего разрешения, на территории археологической зоны осуществляет, санкционирует или разрешает:

— проведение работ, которые наносят ущерб земляному покрову;

— проведение затопительных работ;

— организацию свалок.

Такое лицо подвергается наказанию в виде штрафа до 1 тыс. ф. ст. (п. 1 ст. 35 Закона 1979 г.).

Умышленное сообщение ложной информации в заявлении с просьбой о проведении каких-либо работ в отношении зарегистрированного памятника или списочного строения влечет за собой наказание в виде штрафа: соответственно до 200 или 100 ф. ст. (прил. I, § 2(4) Закона 1979 г., прил. II, § 2(2) Закона 1971 г.).

Умышленное сообщение ложной информации в заявлении с просьбой о проведении работ в археологической зоне влечет за собой наказание в виде штрафа до 200 ф. ст. (ст. 36 Закона 1979 г.).

Умышленное использование металлоискателей без письменного разрешения Государственного секретаря или в нарушение содержащихся

в нем условий является наказуемым и влечет за собой ответственность в виде штрафа до 200 ф. ст. (ст. 42 Закона 1979 г.).

Умышленное недопущение лица, уполномоченного Комиссией по историческим строениям и памятникам Англии, на территорию памятника является правонарушением и влечет за собой наказание в виде штрафа до 200 ф. ст. (ст. 36 Закона о национальном наследии 1983 г.).

Подлежит наказанию в виде штрафа до 50 ф. ст. лицо, виновное в нарушении постановления, принятого Государственным секретарем или каким-либо муниципалитетом, об ограничении или запрете доступа на территорию определенного памятника (п. 7 ст. 19 Закона 1979 г.).

Вырубка деревьев, растущих в зоне консервации, или нанесение им какого-либо ущерба влечет за собой наказание в виде штрафа до 5000 ф. ст. (п. 1 ст. 102 Закона 1971 г.).

В соответствии с Таможенным законом 1952 г. незаконный вывоз за границу товаров наказывается штрафом, равным трехкратной стоимости вывозимого предмета (но не более чем в размере 100 ф. ст.), или тюремным заключением на срок до двух лет, либо тем и другим наказанием вместе.

Однако в том же Таможенном законе указано, что если вывоз тех или иных предметов за границу регулируется специальным постановлением, то действуют специальные нормы. Так, согласно Королевскому приказу № 1288 1970 г., запрещается вывоз из Англии определенных предметов, в частности культурных ценностей. В исключительных случаях разрешение на вывоз может быть дано компетентным органом. Приказ предусматривает конкретные меры наказания за нарушение данного запрета.

И.С.Власов

ОХРАНА ИСТОРИЧЕСКИХ ПАМЯТНИКОВ В ГЕРМАНИИ

I. Система законодательства

В ФРГ вопрос охраны памятников истории и культуры не отнесен к исключительной компетенции федерации. Он также не вошел в перечень вопросов, по которым Федерация принимает общие законодательные акты, которыми обязаны руководствоваться земельные законодательные органы при подготовке и принятии конкретизирующих законов. Тем не менее, хотя компетенцией по правовому регулированию вопросов защиты и сохранения памятников истории и культуры обладают в основном земли, на федеральном уровне также имеются важные правовые акты, посвященные охране памятников культуры, что позволяет отнести весь нормативный массив по охране памятников к области так называемого конкурирующего законодательства (т.е. законодательства, где федеральные правовые нормы «конкурируют» с правовыми нормами отдельных германских земель).

В Основном законе ФРГ (п. 5 ст. 74) устанавливается, что охрана немецкого культурного достояния является областью так называемой конкурирующей законодательной компетенции, т.е. ее регулирование относится к совместному ведению Федерации и отдельных земель. Если говорить о федеральном законодательстве, то в этой области действуют Закон от 6 августа 1955 г. «О защите немецкого культурного достояния от вывоза за границу» (в ред. от 8 июля 1999 г.) и Закон от 15 октября 1998 г. «О возврате неправомерно изъятых культурных ценностей» (Бгбл., 1999, 1, с. 1754). Определенное значение имеет также Закон от 1 июня 1980 г. «Об учете вопросов охраны памятников в федеральном законодательстве» (Бгбл., 1980, I, № 27, с. 649).

Согласно § 1 этого Закона, произведения искусства и иные культурные ценности, включая библиотеки, вывоз которых за пределы германской территории означал бы существенную потерю для немецкого культурного достояния, должны в каждой земле ФРГ, где они будут находиться на момент вступления данного Закона в силу, быть внесены в Реестр национальных культурных ценностей¹. При передаче их от одной земли в другую их реестровый статус сохраняется. Эти предметы пользуются льготами при налоге-обложении. Их вывоз за пределы Германии требует специального разрешения МВД ФРГ, которое может быть обусловлено рядом ограничений и оговорок. В разрешении может быть отказано, если по обстоятельствам конкретного случая МВД приходит к выводу, что этого требуют «интересы сохранения культурного наследия» (ч. 4 § 1). Защита не распространяется на движимые произведения искусства, не включенные в реестр национальных культурных ценностей.

Общие положения, касающиеся охраны памятников истории и культуры, содержат также все основные акты, принятые на федеральном уровне, по вопросам строительства и использования земельных участков. Детально организация охраны памятников регулируется законами земель. В тех землях, где нет новых законов об охране памятников, действуют старые законодательные акты. Примером такого регулирования может являться § 33 восьмого титула, ч. 1 Общего Прусского земельного права от 5 февраля 1799 г., который отчасти сам является памятником истории.

В ряде земель в послевоенный период были приняты новые законы об охране памятников. Это относится, в первую очередь, к землям Гессен и Баден-Вюртемберг:

– Гессен – Закон 1974 г. «О защите памятников культуры»; Закон от 26 января 1972 г. «О публичной безопасности и порядке»;

– Баден-Вюртемберг – Закон 1974 г. «О защите памятников культуры»;

– Гамбург – Закон 1920 г. «О защите памятников» (в новой ред. от 3 декабря 1973 г.);

¹ Большинство памятников искусства (по преимуществу живопись) являются объектами муниципальной собственности. Около половины замков и дворцовых ансамблей находятся в частной собственности (Creifelds Rechtswoerterbuch. – Muenchen, 2000. – S. 304).

– Шлезвиг-Гольштейн – Закон 1958 г. «О защите памятников культуры», обновленный в 1972 г.;

– Бавария – Закон 1973 г. «О защите и сохранении памятников».

Само включение произведения искусства или памятника культуры в реестр, ведомый в той или иной земле Германии, осуществляет высшее ведомство земли по вопросам культуры (Министерство культуры).

Перед решением вопроса о включении произведения в реестр (Verzeichnis) это ведомство должно заслушать мнение назначенной им комиссии из пяти экспертов. Причем один из экспертов назначается по предложению министра внутренних дел ФРГ. Кандидаты в комиссию подбираются из числа административных работников, преподавателей вузов, частных коллекционеров, антикваров.

Внесение культурных ценностей в реестр может иметь место как по ходатайству заинтересованной стороны, так и по собственной инициативе высшего ведомства земли по вопросам культуры, ведущего реестр на своей территории.

Порядок подачи ходатайств регулируется распоряжением правительства соответствующей земли. Правительство может передать эту свою функцию высшему ведомству данной земли по вопросам культуры.

Для обеспечения соблюдения общегерманских интересов федеральный министр внутренних дел может лично предложить внести конкретное произведение искусства в реестр, который ведется в той или иной германской земле.

О факте внесения произведения искусства или культурной ценности в реестр производится публикация в средствах массовой информации (ч. 2 § 2 Закона о защите немецкого культурного достояния от вывоза за границу).

Что касается даваемого министром внутренних дел Германии разрешения на вывоз культурных ценностей за границу, о чем упоминалось выше в связи с анализом нормы § 1 Закона о защите немецкого культурного достояния от вывоза за границу, то перед принятием решения по данному вопросу министр внутренних дел заслушивает заключение назначенной им комиссии экспертов. Как и на уровне отдельной земли, эта федеральная комиссия состоит из пяти экспертов, один из которых назначается по предложению бундесрата (верхней палаты парламента), а два других – по предложению той земли, в реестр которой данная культурная ценность включена. И лишь двое

экспертов назначаются в состав комиссии по усмотрению самого министра внутренних дел.

К этому надо добавить, что в силу ч. 2 § 6 рассматриваемого Закона Министерство внутренних дел ведет Общегерманский реестр национальных культурных ценностей, образуемый из совокупности реестров отдельных германских земель.

Если с момента внесения в реестр прошло больше пяти лет и обстоятельства, связанные с конкретным произведением искусства, серьезно изменились, его собственник вправе обратиться к высшему ведомству земли по вопросам культуры с просьбой о погашении записи в реестре (исключении из реестра). О погашении записи производится такая же публикация, как и о внесении в реестр (см. выше), а кроме того, специально уведомляются сам ходатай и министр внутренних дел.

Если в вывозе культурной ценности отказано с соблюдением всех формальностей, вытекающих из Закона, и собственник защищенной таким образом культурной ценности вынужден ее продать внутри страны по причине экономической необходимости, то высшее ведомство по вопросам культуры той земли, где эта ценность находится, по согласованию с федеральным министром внутренних дел содействует справедливой компенсации собственнику с учетом налоговых льгот.

За нарушение ряда положений Закона установлена уголовная и административная ответственность. Так, согласно § 16 Закона о защите германских культурных ценностей от вывоза за границу, лицо, которое без наличия разрешения вывозит или иным образом перемещает за пределы страны культурную ценность, которая внесена в реестр или в отношении которой ведется производство по включению в реестр, наказывается лишением свободы на срок до трех лет либо штрафом¹. При этом культурная ценность, по поводу которой совершено это преступление, может быть судом конфискована.

Лицо, которое нарушает лежащую на нем обязанность (§ 9 Закона) уведомлять высшее ведомство земли о потере зарегистрированной культурной ценности или о ее повреждении, может быть подвергнуто административному штрафу в размере от 10 марок до 2 тыс.

¹ Согласно § 40 УК Германии, штраф назначается в виде дневных ставок (от 5 до 360). Размер каждой ставки определяет в каждом конкретном случае суд с учетом имущественного положения подсудимого. Этот размер колеблется в пределах от 2 марок до 10 тыс. марок. Ныне эти размеры переведены в евро (из расчета примерно 1:2).

марок. Закон об административных правонарушениях (§ 17) разрешает превысить максимум административного штрафа, если он меньше денежного размера причиненного виновным вреда.

Важную роль в защите культурных ценностей играет также Закон от 15 октября 1998 г. с длинным названием — «О внедрении директив Европейских сообществ о возврате неправомерно изъятых из-под юрисдикции государств-членов культурных ценностей и об изменении “Закона об охране немецкого культурного достояния от вывоза за границу”». Короткое заглавие этого Закона — «Закон о страховании культурных ценностей», хотя оно, конечно, не отражает всего богатства его содержания.

В примечании к названию закона (Бгбл., I, 1998, № 70, с. 3162) сказано, что он служит:

- внедрению директивы 93/7/EWG Совета Европейских сообществ от 15 марта 1993 г. «О возврате неправомерно изъятых из-под юрисдикции государства-члена культурных ценностей» и директивы 96/100/EG Европейского парламента и Совета ЕЭС от 17 февраля 1997 г. «Об изменении приложения к директивам от 15 марта 1993 г.» «О возврате неправомерно изъятых из-под юрисдикции государства-члена культурных ценностей»;

- приведению Закона об охране немецкого культурного достояния от вывоза за границу в соответствии с требованиями процесса внедрения вышеназванных директив в германское законодательство;

- страхованию проката и обмена культурными ценностями с зарубежьем.

В первую очередь этот Закон регулирует порядок выдвижения претензий по возврату немецких культурных ценностей, оказавшихся за границей. Правом заявлять претензию о возврате культурной ценности наделены земли Германии. Они могут по согласованию с Министерством юстиции заявить претензию судебного или внесудебного характера по поводу принадлежащих им культурных ценностей любому государству — члену Европейского союза, на территории которого они незаконно удерживаются.

Собственность на перемещенные и удерживаемые культурные ценности определяется по немецким законам, если предмет спора находится в федеральной собственности Германии. Если он находится в частной собственности, вопрос о принадлежности решается в гражданско-правовом порядке — вплоть до примирения сторон процесса.

С другой стороны, Германия (§ 35) обязуется отдавать культурные ценности других стран — членов Европейского союза по их запросам, если эта ценность:

1) перед перемещением из данной страны была правовым и административным актом официально категоризирована в качестве национальной культурной ценности в сфере искусства, истории или археологии (в соответствии со ст. 36 Договора о создании Евро-пейского сообщества) или процесс ее категоризации начат и о начале этого процесса было сделано публичное сообщение, и эта ценность: а) подпадает под одну из категорий, названных в приложении к упомянутым выше директивам ЕЭС от 15 марта 1993 г. либо б) как часть публичной коллекции внесена в реестр (перечень содержания) музея, архива, церковной организации или библиотеки, а сама указанная коллекция или учреждение, которому она принадлежит, имеют публичный статус.

Культурная ценность считается неправомерно перемещенной из другого государства-члена, если при ее вывозе были нарушены действовавшие в этом государстве правовые нормы по защите национальных культурных ценностей либо правовые предписания Европейского сообщества о вывозе культурных ценностей.

Неправомерно перемещенной считается также культурная ценность, возврат которой не последовал по истечении установленного законом или соглашением срока или ввиду любого нарушения какого-нибудь другого условия правомерного возвращения указанной ценности домой (ч. 4 § 5 Закона от 15 октября 1998 г.).

Расходы на мероприятия по возврату культурной ценности и по ее страхованию и поддержанию в нормальных условиях несет то государство — член ЕС, которое требует эту ценность возвратить.

Правом требовать возвращения своей культурной ценности из Германии обладает то государство — член ЕС, из-под юрисдикции которого данная ценность была незаконно перемещена на территорию ФРГ (кредитор в аспекте требования о возврате). Должником в этом случае является (ч. 2 ст. 6 Закона от 15 января 1998 г.) тот, кто для себя самого или для кого-либо другого осуществлял «фактическое господство» над культурной ценностью.

Конкретные мероприятия по отысканию подлежащей возврату культурной ценности, обеспечению ее сохранности (включая

страхование) и возвращению ее на родину лежат в компетенции соответствующей германской земли.

Когда органы, ответственные за возврат культурных ценностей, получают сведения о такой ценности, возбуждающие у них серьезное подозрение, что она незаконно перемещена с территории какого-либо государства — члена ЕС на территорию Германии и должна быть ему возвращена, то они либо сами отдают распоряжение о ее задержании, либо инициируют издание такого распоряжения уполномоченным на это органом. Сведения о задержании культурной ценности немедленно передаются в Министерство внутренних дел Германии.

Задержание культурной ценности отменяется, если ни одно из оповещенных федеральным Министерством внутренних дел государств не обратилось в установленный срок по поводу возврата задержанной культурной ценности.

Что касается длительности указанного срока, то в силу ч. 4 § 7 Закона от 15 октября 1998 г. он равен двум месяцам, в течение которых заинтересованные государства-члены могут подать в МВД Германии заявление о возврате.

Собственник возвращенной культурной ценности определяется по соответствующим нормам права того государства, которое потребовало ее возврата.

Специальная норма Закона от 15 октября 1998 г. (§ 9) посвящена вопросам возмещения ущерба.

Что касается упомянутого в начале раздела Закона от 1 июня 1980 г. «Об учете вопросов охраны памятников в федеральном законодательстве», то он весь посвящен внесению изменений в ряд федеральных законов относительно важности сохранности памятников культуры при проведении мероприятий в различных сферах народного хозяйства и общественной жизни.

Всего таких законов семь: Закон от 8 апреля 1965 г. «О режиме территорий»; Закон от 1 октября 1974 г. «О федеральных дорогах дальнего следования» (ныне действует в ред. от 19 апреля 1994 г.); Закон от 2 апреля 1968 г. «О водных путях федерального значения»; Закон «Об устранении чересполосицы земель» (в ред. от 16 марта 1976 г.); Закон от 20 декабря 1976 г. «Об охране природы» (ныне действует в ред. от 21 сентября 1998 г.); Закон от 25 июля 1996 г. «О

телекоммуникациях»; Закон от 13 декабря 1951 г. «О федеральной железной дороге».

Изменения, внесенные в них, требуют учета при использовании земель и прокладке путей интересов сохранности памятников культуры и истории.

Показательна ст. 5 Закона 1980 г., дополнившая Федеральный закон об охране природы следующим положением: «Исторические и культурные ландшафты и их части следует содержать с сохранением их особых характерных черт. Это касается также среды, окружающей охраняемые памятники культуры, архитектуры и паркового искусства, поскольку это необходимо для сохранения их своеобразия или красоты» (п. 13 ч. 1 § 2).

II. Методы регулирования на уровне земель

Методы регулирования на уровне земель рассмотрены на примере законодательного регулирования вопросов защиты и сохранения памятников истории и культуры в земле Гессен. Закон земли Гессен от 30 сентября 1974 г. «О защите памятников культуры» содержит 31 параграф и состоит из четырех разделов: I. Общие предписания. II. Предписания об охране зарегистрированных памятников культуры. III. Специальные предписания, касающиеся памятников археологического происхождения. IV. Заключительные положения¹.

Понятие «охраняемые памятники»

Закон земли Гессен «О защите памятников культуры» гласит, что охраняемыми памятниками культуры являются предметы, их совокупность или части предметов, в сохранении которых существует общественный интерес, основанный на их художественной, научной, технической, исторической ценности или градостроительных достоинствах (§ 3).

Учет и регистрация памятников

¹ В последующих разделах очерка информация, касающаяся ФРГ, дается на основе законодательства земли Гессен.

Порядку учета и регистрации памятников культуры посвящен разд. II Закона земли Гессен «Об охране памятников культуры» (§ 6–9). Особой защитой пользуются памятники культуры, занесенные в реестр памятников культуры или во временный регистрационный список памятников, если речь идет о памятниках археологического происхождения. Движимые памятники культуры должны регистрироваться в реестре памятников или во временном регистрационном списке памятников земли Гессен, если:

- речь идет о компонентах убранства памятника архитектуры, который составляет единое целое на основании его художественных, исторических или иных достоинств;

- речь идет о предметах изобразительного искусства, принадлежность которых к определенному месту исторически обоснована и сохранение которых в данном месте представляет собой общественный интерес.

От регистрации освобождаются движимые памятники культуры, которые находятся в какой-либо государственной коллекции и управляются государством.

Закон устанавливает обязанность регистрации памятников культуры в реестре памятников, который ведется специальным органом защиты памятников — Высшим ведомством земли по охране памятников. Регистрация осуществляется по инициативе самого этого ведомства или по ходатайству. Право ходатайствовать о регистрации памятника имеют: собственники памятников культуры; община, на территории которой находится памятник; консультативный совет, создаваемый при органах защиты памятников низового звена.

Регистрация памятников официально становится невозможной, если нет к тому законных оснований. Перед каждой регистрацией памятников в реестре заслушиваются собственник и община, на территории которой находится памятник. В реестре делается пометка о регистрации памятника. Ознакомление с реестром памятников разрешается любому интересующемуся лицу. Кроме реестра памятников культуры, существуют временные регистрационные списки. Закон определяет, что памятник культуры, регистрация которого ожидается, может быть внесен во временный регистрационный список. Регистрация во временном регистрационном списке становится недействительной, если в течение шести месяцев после этого памятник культуры не внесен в реестр. Следует отметить, что меры по охране памятников культуры

могут распространяться также на памятники культуры, которые не внесены почему-либо ни в реестр памятников, ни во временный регистрационный список, но которым грозит опасность и необходимы срочные меры по обеспечению их сохранности.

Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников культуры

В соответствии с Законом «О защите памятников культуры» собственники и владельцы памятников культуры обязаны по мере возможности сохранять их и бережно с ними обращаться. В этом им содействуют земля и общины посредством оказания финансовой помощи из их бюджета. В случае если собственники и владельцы памятников не выполняют своих обязанностей и вследствие этого происходит порча памятника, органы защиты памятников культуры могут принимать меры, необходимые для предотвращения порчи (§ 22). Собственники и владельцы памятников обязаны не препятствовать этим мерам. Органы защиты памятников культуры могут требовать от собственников и владельцев памятников возмещения возникших расходов («в рамках разумного»).

Если памятники культуры не используются соответственно их первоначальному предназначению, собственники обязаны в любом случае использовать их таким образом, чтобы обеспечить возможно более длительное сохранение памятников.

Собственники и владельцы памятников обязаны давать справки и другую информацию о памятниках культуры, необходимую для выполнения задач по их защите и сохранению. В случае необходимости органы защиты памятников, в том числе специальные органы защиты памятников (см. ниже), после предварительного оповещения собственников и владельцев в целях выполнения задач по охране памятников могут посещать земельные участки, на территории которых находятся памятники, и осматривать их. Посещение квартир возможно только с согласия собственников, за исключением того случая, когда необходимо срочное предотвращение грозящей памятнику опасности. В этом случае неприкосновенность жилища в соответствии со ст. 13 Основного закона ФРГ ограничивается. Доступ к памятникам культуры должен быть по возможности наиболее широким для общественности. Ведомство земли

по охране памятников культуры должно договариваться с собственниками памятников о свободном к ним доступе. Такие соглашения должны достигаться, в особенности в тех случаях, когда для лучшего сохранения памятников культуры используются общественные средства.

Закон перечисляет все те меры, осуществление которых требует разрешения органов защиты памятников культуры. Разрешение требуется, если планируется: разрушение памятника культуры; существенное изменение его облика; перестройка, ремонт или внутреннее вторжение; снабжение всякого рода надписями; удаление памятника от места его расположения (перенос).

Разрешение обязан также получить тот, кто планирует в окружении памятника культуры или ансамбля памятников что-либо сооружать, изменять или устранять, если вследствие этого памятник культуры, его внешний вид или ансамбль будут существенно видоизменены. Разрешение выдается, если это не противоречит важным общественным интересам.

Закон устанавливает обязанность собственников и владельцев памятников культуры сообщать органам защиты памятников обо всех случаях причинения или наступления ущерба памятникам культуры, сильно изменяющих их ценность и сущность. Органы защиты памятников должны быть также уведомлены об отчуждении памятников культуры. Отчуждатель, приобретатель или орган, удостоверяющий смену собственника, должны уведомлять об этом в течение месяца (§ 15 Закона земли Гессен «О защите памятников культуры»).

Органы защиты памятников могут регистрировать ансамбли памятников — такие как, например, улицы, площади, замки и парки, включая относящиеся к таким ансамблям растения, площадки и водоемы, если это вызвано общественным интересом ввиду их научных, художественных или исторических достоинств. Изменение таких ансамблей памятников культуры требует также разрешения компетентных органов. Такое разрешение выдается, если производятся незначительные или временные изменения или если этого настоятельно требуют преимущественные интересы общественного блага. Орган защиты памятников перед принятием решения о выдаче разрешения заслушивает общину, на территории которой памятник расположен.

В Законе земли Гессен «О защите памятников культуры» 1974 г. особое место уделяется охране памятников археологического

происхождения. Памятниками археологического происхождения считаются движимые или недвижимые предметы, являющиеся свидетельствами, остатками или следами человеческой, животной или растительной жизни, происходящими из разных культур и эпох, основным источником научного познания которых являются раскопки и находки.

Закон устанавливает обязанность незамедлительно сообщать органу защиты памятников об обнаружении памятника археологического происхождения, если его сохранение отвечает общественным интересам. Заявление об обнаружении такого памятника может быть сделано как в Ведомство земли по охране памятников культуры, так и в другие органы защиты памятников, которые незамедлительно сообщают об этом Ведомству земли. Обязанность эта возлагается на нашедшего памятник собственника данного земельного участка, а также на руководителя работ, в ходе которых был обнаружен памятник. Находка и место находки должны в течение недели после сообщения о них находиться в неизменном состоянии и охраняться надлежащим образом от опасностей. Ведомство земли по охране памятников культуры должно согласиться с продолжением работ, во время которых был найден памятник, если их приостановка вызывает несоразмерно большие издержки. Оно имеет право хранить находку, оценивать ее и производить научную обработку находки.

Проведение различных раскопок с целью обнаружения памятников археологического происхождения требует разрешения на это министра культуры земли.

Министр культуры земли может путем издания постановления объявлять о создании временных (устанавливаемых на определенный срок) охраняемых территорий раскопок, если существует обоснованное предположение, что на данной территории под землей хранятся памятники, имеющие важное научное и историческое значение. Проведение любых работ в этих охраняемых зонах требует разрешения министра культуры земли, если существует возможность их повреждения. Министр культуры земли может ограничить хозяйственное использование какого-либо земельного участка или его части, в которых предположительно находятся памятники, имеющие историческое и научное значение. В поземельной книге делается пометка о наличии такого ограничения.

Конфискация памятников культуры может быть осуществлена в пользу земли, района земли, общины или юридического лица, если это необходимо, чтобы:

- сохранить памятник культуры или ансамбль памятников;
- оценить с научной точки зрения и сделать доступным общественности памятник археологического происхождения;
- создать возможность планомерно проводить раскопки в зоне охраны раскопок.

Правом ходатайства о конфискации обладает Ведомство земли по охране памятников.

Органы управления по охране памятников

Защитой и сохранением памятников истории и культуры занимается целая система органов. Высшим органом земли по защите памятников является Министерство культуры земли. Подчиненными органами охраны памятников, которым передано право надзора за строительством в городах и общинах, являются общинные правления, а в районах земли — районные комитеты. Деятельность по защите памятников подчиненные органы осуществляют по распоряжению высшего органа земли по охране памятников. При подчиненных органах охраны памятников могут создаваться специальные независимые консультативные советы, состоящие из экспертов и по мере необходимости созываемые районным комитетом или магистратом. Консультативный совет может возлагать выполнение определенных задач на доверенных людей, содействующих защите и сохранению памятников на общественных началах (§ 3 Закона земли Гессен 1974 г. «О защите памятников культуры»). Специальным органом охраны памятников является Высшее ведомство земли по охране памятников, которое для выполнения поставленных перед ним целей решает следующие задачи:

- защита и сохранение памятников истории и культуры на основании данного Закона и в его рамках;
- консультация и поддержка собственников и владельцев памятников культуры по вопросам сохранения, поддержания и восстановления памятников (сохранение памятников);
- систематическая фиксация памятников культуры (инвентаризация);

— ведение реестров памятников и временных списков регистрации памятников;

— научные исследования памятников культуры как вклад в исследование истории страны.

Ведомство земли по охране памятников содействует популяризации сохранения памятников истории и культуры среди общественности. Министр культуры земли образует консультативный совет земли по охране памятников. В данный совет входят по одному представителю от каждой сферы, где имеет место защита и сохранение памятников.

К таким сферам относятся: история искусства, древняя история, архитектура, градостроительство, история страны, народные традиции и ремесла, изобразительное искусство. Кроме того, в совет входят представители таких учреждений, как Гессенский союз музеев, Гессенский земельный центр краеведения, орган государственного надзора за строительством, евангелическая и католическая церкви, коммунальное объединение и союз владельцев домов и земельных участков. Все эти специалисты должны обладать квалифицированными знаниями в области защиты и сохранения памятников истории и культуры. Каждая политическая партия, представленная в ландтаге Гессена, направляет в совет по одному представителю с правом совещательного голоса. На заседания совета по охране памятников должны приглашаться представители компетентных органов, отвечающих в данной земле за защиту памятников, защиту окружающей среды, сохранение ландшафтов, охрану природы, планирование системы расселения и землепользования. Подробности регулируются уставом Совета по охране памятников, который издает министр культуры земли (§ 5 Закона земли Гессен 1974 г.).

Закон регулирует также вопросы компетенции органов, занимающихся защитой и сохранением памятников культуры. Так, в нем определяется, что за осуществление мер по охране памятников на основании данного Закона ответственны низовые органы защиты памятников культуры, т.е. районные комитеты, общинные правления и магистраты. В том случае, если затрагиваются интересы федерации, города, района земли, общины, выступающих в качестве собственников памятников культуры, решения по вопросам, связанным с защитой и сохранением этих памятников, принимает министр культуры земли. В случае, если затрагиваются интересы земли Гессен как собственника

памятника культуры, решение принимается органом, отвечающим за управление памятником культуры в согласовании со специальным органом защиты памятников, т.е. Высшим ведомством земли по охране памятников. Если согласование не достигнуто, вопрос решается министром культуры земли.

При наличии серьезной опасности, грозящей памятнику культуры, когда ни низовые органы охраны памятников культуры, ни Высшее ведомство земли по вопросам культуры не имеют возможности своевременно принять решение, необходимые временные меры принимает полиция в соответствии с § 1 абз. 2 прил. 1 Закона земли Гессен от 26 января 1972 г. «О публичной безопасности и порядке», о чем она незамедлительно информирует компетентный орган охраны памятников.

Ответственность за нарушение законодательства

Закон земли Гессен 1974 г. устанавливает административную ответственность за нарушения положений, касающихся защиты и сохранения памятников истории и культуры.

В частности, согласно § 16 Закона противоправно действует тот, кто умышленно или по неосторожности:

- начинает осуществление или осуществляет мероприятия, требующие разрешения компетентных органов, не имея такого разрешения, или противоречит своими действиями положениям, изложенным в документах, выданных вместе с разрешением;

- препятствует проведению мероприятий органами охраны памятников культуры, направленных на устранение непосредственной опасности, грозящей этим памятникам;

- не дает справки и другую информацию о памятниках культуры или не разрешает уполномоченным органам охраны памятников находиться на земельном участке или осматривать памятники культуры;

- не уведомляет компетентные органы о нанесенном памятнику культуры ущербе или не сообщает либо несвоевременно сообщает о перемене собственника памятника культуры;

- незамедлительно не сообщает о сделанной археологической находке;

- не сохраняет находку и место находки в неизменном состоянии в течение недели после находки;

— противодействует издаваемым Высшим ведомством земли по охране памятников распоряжениям о хранении, оценке и научной обработке памятников культуры;

— противодействует установленным ограничениям на использование памятников и территории, на которой они находятся.

Размер штрафа за перечисленные выше нарушения достигает 50 тыс. немецких марок, а за некоторые виды нарушений — до 1 млн. немецких марок. Если совершено такое нарушение, пострадавшие памятники могут быть конфискованы государством у собственника.

Если лицо, обязанное сообщать о судьбе того или иного памятника культуры, нарушает эту свою обязанность, оно считается совершившим административное правонарушение и наказывается административным штрафом.

Эти меры действуют наряду с административными мерами, предусмотренными Федеральным законом от 6 августа 1955 г. «О защите немецкого культурного достояния от вывоза за границу».

Н.И.Гайдаенко Шер
ОХРАНА НАЦИОНАЛЬНОГО, АРХЕОЛОГИЧЕСКОГО,
ХУДОЖЕСТВЕННОГО И ИСТОРИЧЕСКОГО ДОСТОЯНИЯ
В ИТАЛИИ

1. Система законодательства
о памятниках истории и культуры

Система законодательства Италии о памятниках истории и культуры претерпела существенные изменения в результате реформы, начатой в 1997 г. Законом от 8 октября 1997 г. № 352 «Положения о культурных ценностях»¹. Этот Закон предписал правительству в течение года со дня вступления Закона в силу принять законодательный декрет, содержащий единый текст, объединяющий и согласующий все нормативные положения по вопросам культурных ценностей и ценностей окружающей среды.

Законодательный декрет от 29 октября 1999 г. № 490 «Единый текст положений законодательства по вопросам культурных ценностей и ценностей окружающей среды» был принят во исполнение ст. 1 Закона от 8 октября 1997 г. № 352². Единый текст объединил и систематизировал разрозненные нормативные положения и упростил ряд процедур, предусмотренных законодательством. Со вступлением в действие законодательного декрета утратили силу предшествующие ему положения, регулирующие вопросы культурных ценностей и ценностей окружающей среды, которые не были включены в текст

¹ Gazzetta ufficiale. — Roma, 1997. — N 243, 17 ottobre, Supplemento ordinario N 212.

² Gazzetta ufficiale. — Roma, 1999. — N 302, 27 dicembre, Supplemento ordinario N 229.

Законодательного декрета, представляющего собой компиляцию действовавших на момент его принятия нормативных актов¹.

2. Понятие и виды памятников истории и культуры

Итальянское законодательство не содержит понятия «памятник истории и культуры», оно оперирует более широким понятием — «историческое, художественное, демоэтноантропо-логическое, археологическое, архивное и библиотечное достояние». Согласно ст. 2 Законодательного декрета № 490 оно включает в себя а) движимое и недвижимое имущество, представляющее художественный, исторический, археологический или демоэтноантропологический интерес; б) недвижимость, которая в силу своего отношения к истории — политической, военной, истории литературы, искусства и культуры вообще приобретает исключительно важный интерес; в) коллекции или серии объектов, которые по традиции, известности и особым природным характеристикам представляют в комплексе особый художественный или исторический интерес (в эту группу включаются также историко-культурные свидетельства, представляющие особый культурный интерес книжные собрания, принадлежащие частным лицам); г) архивные ценности; д) библиотечные ценности. В свою очередь, в состав объектов, перечисленных выше в подпункте а), включены: а) предметы, представляющие интерес для палеонтологии, предистории и примитивной культуры, б) объекты, представляющие интерес для нумизматики; в) рукописи, автографы, переписка, важные документы, первые печатные книги, редкие и ценные книги, оттиски, записки (гравюры); г) редкие и представляющие художественный или исторический интерес географические карты и музыкальные партитуры; д) редкие и представляющие художественный или исторический интерес фотографии вместе с негативами и матрицами; е) виллы, арки и сады, представляющие художественный и исторический интерес. К достоянию

¹ В частности, Закона от 1 июня 1939 г. № 1089 «Об охране предметов, представляющих художественный и творческий интерес», Закона от 17 августа 1942 г. № 1150 «Об урбанистике», законов: от 20 ноября 1971 г. № 1062, от 1 марта 1975 г. № 44, от 28 марта 1991 г. № 112, от 30 марта 1998 г. № 88, от 7 августа 1990 г. № 241, от 15 мая 1997 г. № 127; декретов Президента Итальянской республики: от 30 сентября 1963 г. № 1409, от 14 января 1972 г. № 3, от 3 декабря 1975 г. № 805, от 24 июля 1977 г. № 616, от 22 апреля 1994 г. № 368; Законодательного декрета от 31 марта 1998 г. № 112.

истории и культуры не могут быть отнесены произведения здравствующих авторов, а также произведения, с момента создания которых прошло менее 50 лет.

К особым категориям культурных ценностей ст. 3 Законодательного декрета относит фрески, настенные рисунки и надписи, а также иные орнаменты и украшения зданий, независимо от того, открыты они для публичного обозрения или нет; мастерские художников, расположенные в городских зданиях, если распоряжением Министерства по культурным ценностям и культуре в этих мастерских запрещено менять обстановку, а также запрещено менять назначение занимаемых этими мастерскими помещений, общественные места, обладающие археологической, исторической, художественной или природной ценностью, фотографии и экземпляры кинематографических, аудиовизуальных произведений или каким-либо образом записанная последовательность движущихся изображений, а также документация на звуковые или речевые записи, с момента изготовления которых прошло 25 лет; транспортные средства, произведенные более 75 лет назад; произведенные более 50 лет назад имущество и инструменты, представляющие интерес для истории развития науки и техники.

Вопросы регулирования охраны культурных ценностей, находящихся в собственности католической церкви и иных религиозных конфессий, решаются по согласованию между Министерством по культурным ценностям и культуре и соответствующими религиозными объединениями¹.

В отдельную категорию охраняемых объектов выделены природные объекты, в частности объекты недвижимости, обладающие

¹ Так, вопросы координации деятельности по охране культурных ценностей, принадлежащих католической церкви, решаются на основании Конкордата между правительством Италии и Святым престолом 1929 г. (в редакции 18 февраля 1984 г. См. Закон от 25 марта 1985 г. № 121), соглашения между Министерством культурного достояния и Итальянской епископальной конференцией (Декрет Президента Республики от 26 сентября 1996 г. № 571). Подробнее см., например: G. Feliciani. *Autorita ecclesiastiche competenti in materia di beni culturali di interesse religioso* // Aedon, Rivista di arte e diritto on line. — 1998. — N 1. — <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/felicia.htm>; A. Roccella. *Legislazione civile ed ecclesiastiche in materia di musei* // Aedon, Rivista di arte e diritto on line. — 1998. — N 2. — <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/2/rocc.htm>; F. Margiotta. *Broglgio I beni culturali di interesse religioso (art.19 d.lg. 490/1999)* // Aedon, Rivista di arte e diritto on line. — 2000. — N 1. — <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/mar.htm>.

свойствами природной красоты или геологической уникальностью, а также виллы, сады и парки, отличающиеся особой красотой, комплексы объектов недвижимости, составляющие характерный аспект, имеющий эстетическую и традиционную ценность, панорамные виды, открывающиеся с точек обозрения, доступных для публичного любования.

Особый режим установлен для исторического наследия Первой мировой войны (см. Закон от 7 марта 2001 г. № 78 «Об охране исторического наследия Первой мировой войны»¹), к которому Закон относит форты, постоянные фортификационные сооружения и другие военные укрепления, траншеи, полевые сооружения, памятники, записи, документальные и фотографические архивы, находящиеся в государственной или частной собственности, любые другие объекты, имеющие непосредственное отношение к боевым действиям. Компетенция по охране этих памятников распределена между Министерством по культурным ценностям и культуре, Министерством обороны, Министерством иностранных дел, реги-онами и государством. Закон предусматривает ответственность за повреждение и уничтожение памятников Первой мировой войны, а также определяет принципы, по которым производится финансирование охранных мероприятий.

3. Учет и регистрация памятников истории и культуры

Регионы, провинции, коммуны, другие юридические лица публичного права и юридические лица частного права, не преследующие цели извлечения прибыли, представляют в Министерство по культурным ценностям и культуре описательный перечень имеющих историко-художественную ценность объектов недвижимости, находящихся в их ведении. Они обязаны уведомлять Министерство о новых поступлениях (в противном случае Министерство вносит изменения в список за счет этих лиц). Министерство доводит направленные ему списки и изменения к ним до сведения компетентного региона.

Что касается объектов недвижимости, принадлежащих лицам, отличным от перечисленных выше, то Министерство по культурным ценностям и культуре вправе объявить их представляющими особо

¹ Gazzetta ufficiale. — Roma, 2002. — N 75, 30 marzo.

важное значение. Помимо объектов недвижимости, Министерство вправе объявить представляющими особое значение коллекции и архивы. В свою очередь, регионы вправе объявить представляющими особое значение документы, книги, списки и т.п.

Министерство действует на основании обращения региона, коммуны или провинции с последующим уведомлением владельца, собственника или пользователя объекта, относимого к числу имеющих особое значение. Если речь идет об объекте недвижимости, по требованию Министерства в реестр недвижимости вносится соответствующая запись. Эта запись имеет силу в отношении любого последующего владельца, собственника или держателя объекта.

Министерство обеспечивает ведение каталога культурных ценностей, представляющих исторический и художественный интерес для Италии. В свою очередь, регионы, провинции и коммуны отвечают за ведение каталога принадлежащих им культурных ценностей, а также, по уведомлении Министерства, других культурных ценностей, находящихся на их территории. Данные местных каталогов пополняют национальный каталог культурных ценностей. Каталог составляется по единой системе с учетом единой методологии и способов обработки данных с тем, чтобы позволить включить региональные и местные базы данных в единую национальную сеть.

Каталог записей об объектах, объявленных Министерством по культуре и культурным ценностям представляющими особую ценность (см. выше), ведется отдельно; устанавливается особый режим доступа к этой базе с тем, чтобы гарантировать безопасность имущества и конфиденциальность сведений.

Реставрация, консервация, ремонт, финансирование этих работ

Культурные ценности не могут быть уничтожены (разрушены) или переделаны без разрешения Министерства по культуре и культурным ценностям. Они не могут быть приспособлены для целей, несовместимых с их историческим или культурным характером, либо быть переделаны таким образом, чтобы возникла угроза их сохранности или целостности. Собственники, владельцы или пользователи объектов недвижимости, представляющих особую ценность, обязаны получить предварительное разрешение местной

дирекции Министерства культуры на проведение любых работ на этих объектах. Для этого дирекции должен быть представлен проект планируемых работ. Такое разрешение выдается в 90-дневный срок с момента подачи заявки. Дирекция вправе запросить дополнительную документацию. В таком случае рассмотрение заявления откладывается до тех пор, пока не будет собран необходимый пакет документов. Дирекция вправе провести обследования технического характера.

Под реставрацией понимается любое прямое воздействие на вещь, направленное на поддержание ее материальной целостности и обеспечение сохранности и защиты ее культурной ценности. В отношении недвижимости, находящейся в сейсмоопасных зонах, реставрация включает в том числе и структурное улучшение.

Разрешение на реставрацию, производимую по инициативе собственника, владельца или пользователя культурными ценностями, выдается в том же порядке, что и разрешение на проведение работ (см. выше). В разрешении на реставрацию руководитель дирекции по требованию заинтересованного лица может высказать мнение о допустимости проведения соответствующих работ за счет государства, засвидетельствовав таким образом необходимость проведения таких работ для последующего исключения расходов на них из налогооблагаемой базы собственника, владельца или держателя соответствующего имущества.

Консервация и предотвращение ухудшения культурных ценностей находятся в непосредственном ведении Министерства по культуре и культурным ценностям. Оно может вынести распоряжение, обязывающее собственника, владельца или держателя ценности провести необходимые мероприятия. Расходы по проведению консервационных работ несет собственник, однако государство может полностью или в части финансировать эти работы, если речь идет о работах, представляющих особый интерес, или о консервации объектов, находящихся в общественном владении или пользовании. Руководитель соответствующей дирекции составляет техническое обоснование для работ по консервации и представляет его собственнику, владельцу или держателю объекта, нуждающегося в консервации. Замечания по проекту могут быть представлены в 30-дневный срок. После этого руководитель дирекции утверждает проект и назначает срок для начала работ. Если речь идет об объектах недвижимости, проект доводится до сведения заинтересованной

коммуны. Если работы не были начаты в установленный срок, руководитель приступает к исполнению работ. В не требующих отлагательства случаях руководитель дирекции может незамедлительно принять меры по консервации объекта.

Государство может участвовать в финансировании реставрационных работ, тем не менее доля его участия не может превысить половины от их стоимости¹. Однако государство может принять на себя все бремя расходов по проведению таких работ, если речь идет о работах, представляющих особый интерес, либо о реставрации или консервации имущества, находящегося во владении или пользовании государства.

Устанавливаются особые финансовые положения в пользу представляющих историко-художественный интерес зданий, предусматривается возможность целевых отчислений собственникам, владельцам или пользователям исторических зданий на реставрацию, консервацию и ремонт, а также возможность предоставления целевых займов под залог реставрируемого объекта недвижимости. При этом здания, отреставрированные за счет государства или с его финансовым участием, должны быть открыты для доступа публики в режиме, временных рамках и порядке, установленных по соглашению между Министерством по культуре и культурным ценностям и отдельными собственниками. В свою очередь, средства, вложенные этими лицами в реставрацию и ремонт, вычитаются из их налого-облагаемой базы, если собственник, владелец или пользователь отреставрированного здания представит заключение руководителя местной дирекции о необходимости их проведения (см. выше)².

Порядок вывоза памятников истории и культуры за границу

¹ О финансовом участии государства в реставрации памятников и отличии режима, действовавшего до вступления в силу Законодательного декрета № 490/19996, см. Gallucci L. L'intervento finanziario dello stato // Aedon, Rivista di arte e diritto on line. — 2000. — N 1. — <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/gallucci.htm>.

² См.: ст. 3 Закона от 2 августа 1982 г. № 512 «Налоговый режим имущества, представляющего особый культурный интерес» (Gazzetta ufficiale. — Roma, 1982. — N 216, 7 agosto).

Порядок обращения культурных ценностей в международном обороте устанавливает раздел IV Законодательного декрета № 490¹. По общему правилу, культурные ценности, постоянный вывоз которых может нанести ущерб национальному историко-культурному наследию, могут быть вывезены из Италии только временно для их показа на выставках, представляющих большой интерес с точки зрения культуры, и только при условии, если будет обеспечена их неприкосновенность и безопасность. Запрещено вывозить культурные ценности, которые могут пострадать от перевозки или неблагоприятных условий окружающей среды, а также ценности, составляющие основной фонд или органически целостную часть музейного собрания, собрания картин, галереи, архива, библиотеки или художественной или библиографической коллекции. Для того чтобы получить разрешение на вывоз, необходимо обратиться в Министерство по культурным ценностям и культуре; в заявлении необходимо указать лицо, ответственное за сохранность культурной ценности за рубежом. Если ходатайство удовлетворяется, в разрешении на вывоз указывается максимальный срок, по истечении которого ценность должна быть возвращена в Италию. Этот срок, как правило, не должен превышать одного года с момента вывоза из Италии. Срок может быть продлен еще на один год по заявлению заинтересованного лица. Разрешение на временный вывоз выдается при условии, что вывозимая ценность будет застрахована заявителем по стоимости, определенной Министерством по культурным ценностям и культуре. В случае, если это Министерство участвует в финансировании соответствующей выставки за рубежом, ценность может быть вывезена под гарантию государства, которое принимает на себя соответствующие риски. Гарантия выдается в форме постановления, принимаемого Министерством по культурным ценностям и культуре по согласованию с Министерством казна-чейства. Вывоз ценности осуществляется под поручительство на сумму, превышающую 10% от оценочной стоимости вывозимой вещи, гарантию выдает либо банковское учреждение, либо страховая компания. Для вывоза ценностей, находящихся в собственности государства или органов государственной власти, гарантии не требуется. Министерство по

¹ Gazzetta ufficiale. — Roma, 1999. — N 302, 27 dicembre, Supplemento ordinario, N 229/L.

культурным ценностям и культуре может освободить от обязательства предоставить гарантию институты особого культурного значения.

Общий порядок вывоза культурных ценностей таков: заинтересованное лицо обращается в компетентное экспортное управление, указав покупную стоимость вещи, которую оно намеревается вывезти. Экспортное управление в 3-дневный срок уведомляет о поступившем заявлении компетентное отделение центрального управления, которое в 10-дневный срок выдает разрешение на вывоз или отказывает в нем. Разрешение выдается сроком на три года. Оно составляется в трех экземплярах, один из которых выдается заинтересованному лицу, второй остается в делах экспортного управления, а третий хранится в Министерстве, которое ведет официальный реестр разрешений.

Специальные нормы действуют в отношении вывоза с территории Италии похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностей. В 1999 г. Италия ратифицировала Конвенцию УНИДРУА по похищенным или незаконно вывезенным культурным ценностям (Рим, 24 июня 1995 г.) Законом от 7 июня 1999 г. № 213¹.

В отношении вывоза культурных ценностей с территории Европейского союза применяются положения Регламента № 3911/92 Совета от 9 декабря 1992 г. с изменениями, внесенными Регламентом № 2469/96 от 16 декабря 1996 г., и Директивы 93/100/ЕС от 15 марта 1993 г. с изменениями, внесенными директивой 96/100/ЕС Европейского парламента и Совета от 17 февраля 1997 г. (см. Закон от 30 марта 1998 г. № 88).

Порядок отчуждения недвижимого имущества, входящего в состав исторического и художественного достояния Италии, регулируется положениями Декрета Президента Итальянской Республики от 7 сентября 2000 г. № 281². Понятие государственного достояния (государственной собственности) приводится в ст. 822 Гражданского кодекса Италии. В частности, являются частью достояния государства принадлежащие ему (в том числе провинциям и коммунаам) здания, которые специальным законодательством признаны представляющими исторический, археологический и художественный интерес. Такие здания неотчуждаемы, если они: а) на основании

¹ Gazzetta ufficiale. — Roma, 1999. — N 153, 2 luglio.

² Gazzetta Ufficiale. — Roma, 2000. — N 240, 13 ottobre.

специального положения закона признаны национальными памятниками; б) представляют особо важный интерес в силу их связи с политической или военной историей, историей литературы, искусства и культурой вообще; в) представляют археологический интерес; г) являются свидетельством истории государственных, общественных, церковных учреждений и признаны таковым на основании декрета Министерства по культурным ценностям и культуре. Тем не менее перечисленные объекты недвижимости могут быть переданы в пользование на основании соглашения.

Регионы, провинции и коммуны составляют список находящихся в их собственности объектов недвижимости, представляющих историко-художественный интерес, а также отдельный список принадлежащих им зданий, построенных не позднее 1955 г. В обоих списках указывается предназначение каждого здания, к списку прилагается кадастровая документация. Составленные списки передаются руководителю региональной дирекции Министерства по культурным ценностям и культуре. Изучив списки, руководитель дирекции извещает собственников о тех зданиях, которые не представляют художественного и исторического интереса. Здания, относящиеся к культурному и историческому достоянию регионов и коммун, которые не были включены в указанные списки, отчуждению не подлежат. Здания, относящиеся к художественному и историческому достоянию регионов, провинций и коммун, отчуждению не подлежат. Прочие здания, учтенные в представленных руководителю дирекции Министерства по культурным ценностям и культуре списках, могут быть отчуждены на основании его разрешения.

Здания, которые не были отнесены к достоянию регионов и коммун, могут быть ими реализованы в следующем порядке: регион или коммуна обращаются с ходатайством разрешить отчуждение здания к руководителю дирекции Министерства по культурным ценностям. В ходатайстве, помимо прочих сведений, должно содержаться подробное описание целей охраны, порядка оценки зданий, степени сохранности, назначения использования, способов общественного использования здания, указаны сроки продажи. Если речь идет о продаже части комплекса, в ходатайстве должно быть отражено воздействие описанных в программе мероприятий на весь комплекс зданий. Если речь идет о ходатайстве об отчуждении жилых помещений или помещений коммерческого назначения, сначала должно быть подано ходатайство и

лишь затем представлена программа. Ходатайство может быть представлено и в отношении частей помещений, если соблюдены следующие условия: а) здание находится не менее чем на 75% от его экономической стоимости в собственности частных лиц или не территориальных юридических лиц публичного права; б) часть здания, отчуждение которой планируется, не составляет единое целое со зданием, представляющим исторический или художественный интерес.

Разрешение не может быть выдано, если в результате отчуждения здания будет причинен ущерб его сохранности, целостности и публичному использованию либо не гарантируется соответствие использования здания по назначению, совместимое с его историческим и художественным характером.

В разрешении содержатся предписания по сохранности здания, в частности: меры по его консервации, указание видов использования, несовместимых с историческим или художественным характером здания или способных причинить ущерб его целостности; способы публичного использования здания с учетом предыдущих назначений, по которым использовалось здание; основания, по которым договор об отчуждении здания может быть расторгнут. В разрешении может быть указано на особую значимость здания. В разрешении может быть оговорено, что условием его действительности служит исполнение программы по сохранности здания, и определен срок для ее реализации. Если к ходатайству о разрешении прилагаются окончательные проекты работ по консервации и реставрации здания, в разрешении указывается также и одобрение на производство этих работ. Неисполнение программы в установленные разрешением сроки рассматривается как использование здания, несовместимое с его историко-художественным характером.

Основным обязательством приобретателя здания является соблюдение изложенных в разрешении на отчуждение предписаний, их нарушение служит основанием для расторжения договора по инициативе продавца. Кроме того, с нарушителя взыскиваются штрафная неустойка в размере 25% от цены сделки, а также возмещение убытков.

Сделки, направленные на отчуждение недвижимости, являющейся одновременно культурной ценностью, ничтожны, если они совершены в нарушение порядка, установленного законодательством. Практика Кассационного суда Италии показывает, что ничтожность эта носит относительный характер, поскольку иск о признании такой сделки

ничтожной может быть подан только государством и направлен на защиту интересов государства. Как отмечает Джованни Казу¹, подлинный интерес государства заключается не в том, чтобы целиком скупить итальянское культурное наследие, а в том, чтобы сохранить возможность использования этого наследия и его плодов для всего общества; поэтому в среде итальянских юристов намечается тенденция считать, что несоблюдение требований Закона об отчуждении недвижимости, являющейся одновременно культурной ценностью, не делает договор ничтожным, поскольку он продолжает действовать в отношениях между сторонами; тем не менее стороны не могут ссылаться на этот договор перед государством.

Преимущественное право государства на выкуп недвижимости, обладающей культурной ценностью. Регламент, утвержденный Декретом Президента Республики от 7 сентября 2000 г. № 283, определил порядок реализации обладающего культурной ценностью недвижимого имущества, принадлежащего государству или местным органам государства: определенные ценности (включенные в состав национального достояния) неотчуждаемы, запрет на отчуждение имеет абсолютный и окончательный характер; все прочие ценности (не включенные в состав национального достояния) отчуждаемы, если они включены в главный список, ведущийся Региональным управлением Министерства по культурным ценностям и культуре, на территории которого они находятся.

Культурные ценности, принадлежащие государству или его местным органам (регионам, провинциям, коммуна). Не подлежат отчуждению национальные памятники, имеющие историческую ценность, культурные ценности, ценности, представляющие археологический интерес. Сделки по их отчуждению ничтожны.

Все прочие культурные ценности, находящиеся в собственности государства или его местных органов, могут отчуждаться на основании разрешений при условии, что эти ценности включены в списки, составляемые региональными управлениями по культурным ценностям и культуре на основании сведений, полученных от территориальных

¹ Casu G. I profili civilistici: la commercializzazione dei beni culturali // Aedon, Rivista di arti e diritto on line. — 2001. — N 1. — <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2001/1/casu.htm>.

органов-собственников. Отчуждение вещи, не включенной в список, рассматривается как недействительная сделка, поскольку ее объект не существует.

Разрешение на сделку может быть выдано только в случае, если отчуждение культурной ценности не повредит ее сохранности, целостности, ее общественному использованию и при условии выполнения приобретателем указанных в разрешении мер, направленных на достижение этих результатов. Сведения о разрешении и указание на исключительное значение культурной ценности по требованию руководителя Регионального управления по культурным ценностям заносится в реестр недвижимости. В случае, если приобретатель не исполняет какую-либо из содержащихся в предписании норм (т.е. не выполняет своей основной обязанности по договору), отчуждающий орган заявляет о своем намерении расторгнуть договор.

Государство имеет преимущественное право на выкуп культурной ценности, отчуждаемой местными органами. Это право оно осуществляет на стадии рассмотрения заявки на отчуждение вещи перед тем, как (или вместо того, чтобы) выдать разрешение на сделку. Недвижимость может быть выкуплена как по цене сделки, так и по цене, согласованной государством и местным органом, отчуждающим соответствующую культурную ценность, или по цене, установленной независимым оценщиком. Право на выкуп должно быть осуществлено государством в течение двух месяцев со дня получения заявки на отчуждение культурной ценности от соответствующего управления Министерства по культурным ценностям и культуре. Решение о выкупе доводится до сведения отчуждателя.

Отчуждение культурных ценностей, принадлежащих юридическим лицам публичного права или некоммерческим организациям, являющимся юридическими лицами, возможно только на основании разрешения, полученного от Министерства по культурным ценностям и культуре. Разрешение должно быть получено на любые формы отчуждения культурной ценности, ее мену, на обременение ее ипотекой или залогом, т.е. «на любые юридические сделки, которые могут включать в себя отчуждение культурной ценности», как возмездные, так и безвозмездные. Единственным исключением из данного правила, когда не требуется предварительное разрешение на отчуждение культурной ценности, является отчуждение ее в пользу государства.

Разрешение выдается Министерством с учетом мнения соответствующего территориального управления и сопровождается подробным руководством по содержанию культурной ценности. Сделка, совершенная в отсутствие разрешения, недействительна, и нотариус, к которому стороны обратились за ее удостоверением, должен уведомить их об этом.

Любое лицо¹, намеревающееся совершить сделку, подразумевающую передачу права собственности на культурную ценность или владения ею², по любым основаниям, в полном объеме или в части, обязано известить о своем намерении Министерство по культурным ценностям и культуре. Это обязательство имеет двоякую цель: с одной стороны, сообщить компетентному органу сведения об обороте культурной ценности, и с другой — позволить государству осуществить преимущественное право на ее выкуп.

В извещении должны быть указаны сведения, позволяющие идентифицировать лицо, отчуждающее вещь, лицо, которому она отчуждается, отчуждаемое имущество, место, где оно расположено, способ и условия отчуждения, домицилий в Италии — для каждого из участников сделки (для переписки и направления извещений, предусмотренных законодательством о культурных ценностях). Извещение, не содержащее этих сведений или содержащее неполные или неточные сведения, считается неподанным.

Срок для извещения составляет 30 дней. Государство вправе выкупить заявленную к отчуждению по возмездной сделке культурную ценность в 60-дневный срок с момента получения отвечающего требованиям законодательства извещения. Исполнение сделки приостанавливается до момента, пока Министерство по культурным ценностям и культуре не заявит о своей незаинтересованности в выкупе. Выкуп производится по цене, заявленной в извещении.

¹ Обязательство возлагается на собственника культурной ценности или ее владельца, если речь идет об отчуждении вещи, возмездном или безвозмездном; на приобретателя, если речь идет о приобретении вещи с торгов в случае банкротства, на наследника или легатария, если речь идет о наследовании.

² К таким сделкам относятся договоры дарения, купли-продажи, аренды, передачи вещи в управление третьему лицу с возложением на него обязанности по сохранению и ремонту.

Участие общественности в охране памятников

В сфере охраны памятников действует много частных фондов, которые в основном занимаются сбором средств для финансирования проектов и культурных мероприятий; фонды по финансированию учреждений культуры и управлению ими; и фонды участия, которые сами создают свою инфраструктуру и осуществляют определенные виды деятельности (специализированные исследовательские центры и лаборатории).

Общественность содействует охране памятников истории и культуры прежде всего своим участием в добровольческих объединениях и организациях соответствующей направленности. Согласно рамочному закону о добровольчестве (Закон от 11 августа 1991 г. № 266)¹, добровольческая организация — это любое объединение, созданное без целей извлечения прибыли и для достижения общественно полезных целей посредством личного добровольного и безвозмездного участия ее членов. Регионы и автономные провинции ведут общие реестры добровольческих организаций. Для включения в реестр добровольческая организация должна предоставить свои учредительные документы. Включение организации в реестр служит основанием для предоставления ей налоговых льгот (добровольческие организации пользуются освобождением от уплаты регистрационных сборов, уплаты налога на имущество, передаваемого им в порядке дарения и по завещанию; не включаются в налогооблагаемую базу доходы от побочной торговой или производственной деятельности, если имеются документальные доказательства использования этих доходов в уставных целях). Государство, регионы, автономные провинции, местные органы управления могут заключать соглашения с добровольческими организациями, направленные на обеспечение необходимых условий для осуществления уставной деятельности этих организаций. Законодательство регионов должно содержать нормы, направленные на содействие развитию добровольческих организаций и, в частности, участие представителей зарегистрированных добровольческих организаций в качестве консультантов при составлении планов мероприятий по профилю деятельности этих организаций, участие членов добровольческих организаций в обучении на

¹ Gazzetta ufficiale. — Roma, 1991. — N 196, 22 agosto.

курсах профессиональной подготовки и повышения квалификации, организуемых или финансируемых регионами.

Как правило, добровольческие организации создаются в форме фондов и ассоциаций (см. гл. II и III титула II итальянского Гражданского кодекса). Фонды — это некоммерческие организации, создаваемые для содействия достижению социальных, культурных, воспитательных и иных общественно полезных целей. Если раньше фонды создавались на основании завещания и для целевого управления наследственной массой, то сегодня основным источником формирования средств ассоциаций служат взносы и пожертвования частных лиц и организаций. Различают оперативные фонды и фонды участия. Оперативные фонды занимаются собственным управлением какой-либо деятельностью (содержат музей, библиотеки, исследовательские центры). Таких фондов в Италии больше всего. Фонды участия занимаются в основном сбором средств для третьих лиц (например, выплачивают гранты). В свою очередь, эти лица задействуют собственные возможности для предоставления товаров или услуг обществу. Для того чтобы фонд мог работать, он должен быть юридически признан. Признание может иметь место на общенациональном или региональном уровне в зависимости от территории деятельности фонда. В момент признания фонд становится юридическим лицом. После этого фонд должен быть внесен в реестр юридических лиц.

Фонд учреждается односторонним волеизъявлением его учредителя (заявлением учредителя или завещанием). Учредителем фонда может быть как физическое, так и юридическое лицо. Свою деятельность фонд осуществляет в соответствии с уставом — в большинстве случаев его утверждает сам учредитель. В уставе должна быть указана цель деятельности фонда, но не должны описываться конкретные способы ее достижения. Цель деятельности фонда не может состоять в извлечении прибыли. В зависимости от цели деятельности фонды могут быть благотворительными и филантропическими. Так, фонды, цель которых состоит в охране культурных и природных ценностей, относятся к последней категории.

Законодательным декретом от 4 декабря 1997 г. № 460 «О пересмотре режима налогообложения некоммерческих объединений и

некоммерческих общественно полезных организаций»¹ в режим некоммерческих организаций были внесены существенные изменения; в частности, в отдельную категорию были выделены так называемые некоммерческие общественно полезные организации (Organizzazioni Non Lucrative di Utilita Sociale – Onlus). Согласно ст. 10 Законодательного декрета № 460, некоммерческие общественно полезные организации могут существовать в форме ассоциаций, комитетов, фондов, кооперативных обществ и других объединений частного права, как наделенных свойствами юридического лица, так и не имеющих собственной правосубъектности, в уставах или учредительных договорах которых прямо предусмотрено осуществление в качестве основного или исключительного вида деятельности одного или нескольких из перечисленных в ст. 10 видов деятельности, включая охрану и пропаганду ценностей, представляющих художественный и исторический интерес в смысле Закона от 1 июня 1939 г. № 1089, а также охрану природных ценностей. Реестр общественно полезных некоммерческих организаций ведет Министерство финансов.

Некоммерческие общественно полезные организации отличаются тем, что осуществляемая ими уставная деятельность не должна носить коммерческий характер по отношению к ее участникам, т.е. они могут заниматься коммерческой деятельностью, но она должна быть направлена исключительно на благо третьих лиц.

Среди добровольческих некоммерческих организаций, действующих на всей территории Италии, следует упомянуть основанную в 1955 г. ассоциацию «Наша Италия» (Italia Nostra), которая позже была перерегистрирована в качестве общественно полезной некоммерческой

¹ Gazzetta ufficiale. — Roma, 1998. — N 1, 2 gennaio, Supplemento ordinario. Основная цель реформы заключалась в том, чтобы ограничить использование форм некоммерческих организаций для вывода прибыли из-под налогообложения (в частности, уже существующие ассоциации должны были в установленный декретом срок зарегистрироваться в местных управлениях Министерства финансов и внести в свои уставы изменения, предусматривающие запрет на распределение имущества и денежных средств ассоциации в течение всего срока существования ассоциации, обязательство в случае роспуска ассоциации передать ее имущество другой ассоциации, преследующей аналогичные цели, с учетом мнения ревизионного органа ассоциации, обязательство ежегодно составлять и утверждать финансово-экономический отчет о деятельности ассоциации, принцип неотчуждаемости вклада в ассоциацию).

организации¹. Целью ассоциации является защита исторического, художественного и природного достояния страны. Ассоциация является общественно полезной некоммерческой организацией, строящейся на основе добровольного членства. Местонахождение ассоциации – Рим, ассоциация разделена на секции, в каждую из которых входит по меньшей мере 15 членов. Согласно ст. 3 Устава, целями деятельности Ассоциации являются содействие популяризации культурных, природных и ландшафтных ценностей и проведение мероприятий в их защиту, а также памятников и исторических центров; содействие применению законодательства об охране культурных и ландшафтных ценностей, содействие проведению общественных выступлений с целью предотвратить злоупотребления историческим и природным наследием страны и обеспечить его использование в строгом соответствии с действующим законодательством, сбор пожертвований, содействие приобретению зданий, имеющих историко-культурную и ландшафтную ценность, а также управление ими согласно общественным интересам, вовлечение граждан и молодежи в деятельность ассоциации.

Членом ассоциации может стать каждый, кто разделяет ее цели. Национальный управляющий совет определяет различные категории участников. Экономическую основу деятельности ассоциации составляют членские взносы, взносы граждан и организаций, взносы международных организаций, дары и завещательные отказы.

Органами ассоциации являются Общее собрание членов, Национальный управляющий совет, Национальное правление, Президент, Генеральный секретарь, Ревизионная коллегия, Арбитражная коллегия.

4. Органы управления по охране памятников истории и культуры

Законодательным декретом от 20 октября 1998 г. № 368 было учреждено Министерство по культурным ценностям и культуре

¹ О популярности организации «Наша Италия» свидетельствуют, например, такие данные: в настоящее время в провинции Рим действуют 23 добровольческие организации, деятельность которых направлена на охрану и пропаганду культурных ценностей, из них пять секций «Наша Италия» (приводится по данным, размещенным на интернет-сайте Национального добровольческого центра Италии. http://cnv.it/banca_dati.htm).

(Ministero per i Beni e le Attività culturali)¹ (далее — Министерство по культурным ценностям). К нему перешли полномочия его предшественника — Министерства культурного и природного достояния в сфере охраны, управления и использования культурных и природных ценностей. Политико-административное руководство Министерством осуществляется министром. Министру подотчетны командиры карабинеров по охране художественного достояния и служба внутреннего контроля Министерства. Министр председательствует в Совете по культурным и природным ценностям, в состав которого входят председатели научно-технических комитетов Министерства и восемь выдающихся деятелей культуры, назначенных министром, из них четверо — по назначению Объединенной конференции. Члены Совета избирают из своего состава вице-президента и принимают регламент деятельности Совета. Срок полномочий членов Совета — 4 года, они не могут быть переизбраны на второй срок. Члены Совета не вправе одновременно заниматься предпринимательской деятельностью, подлежащей обязательной регистрации в торговом реестре на основании ст. 2195 Гражданского кодекса Италии, либо быть директорами или входить в состав советов директоров коммерческих обществ. Кроме того, они не вправе профессионально сотрудничать с Министерством по культурным ценностям, другими субъектами публичного или частного права по вопросам, отнесенным к компетенции Совета.

Министерство состоит из отделов общего профиля, число которых не может превысить 10. Согласно регламенту Министерства по культурным ценностям, учрежденному Декретом Президента Итальянской Республики от 29 декабря 2000 г. № 441², центральный аппарат Министерства состоит из Генерального секретариата и восьми генеральных дирекций: Генеральная дирекция по историческому, художественному и демоэтно-антропологическому наследию; Генеральная дирекция по архитектурным ценностям и ландшафту; Генеральная дирекция по современной архитектуре и искусству; Генеральная дирекция по археологическим ценностям; Генеральная дирекция по архивам; Генеральная дирекция по библиотечным ценностям и культурным учреждениям; Генеральная дирекция по кинематографу и

¹ Gazzetta Ufficiale. — Roma, 1998. — N 250, 26 ottobre.

² Gazzetta ufficiale. — Roma, 2001. — N 33, 9 febbraio.

Генеральная дирекция по театру. В отдельную категорию выделены центральные институты, которые самостоятельно выполняют исследовательские, подготовительные функции и функции по технической координации в сфере инвентаризации, составления каталогов, консервации и реставрации. В вопросах составления каталогов центральные институты могут сотрудничать с регионами и местными органами на основании генеральных соглашений, заключаемых для этих целей. К числу таких институтов относятся, в частности, Центральный институт реставрации (при котором действует соответствующее учебное заведение), Центральный институт по архивам, Центральный институт каталогизации и документации, Центральный государственный архив и др.

На местном уровне органами Министерства по культурным ценностям являются специализированные региональные дирекции¹, подчиненные соответствующим Генеральным дирекциям Министерства, а также государственные архивы, государственные библиотеки, музеи и другие наделенные самостоятельностью институты. Руководителей региональных дирекций назначает на должность своим приказом министр. Руководители осуществляют координацию деятельности региональных дирекций. Для этого они, в частности, занимаются финансовым планированием, определяют приоритеты расходования средств. В плане защиты памятников особое значение имеет работа региональных управлений по культурным ценностям и культуре, которые надзирают за исполнением обязательств, налагаемых законодательством об охране культурных ценностей на собственников, владельцев и пользователей культурных ценностей, а также работа руководителя регионального управления по архитектурным ценностям и ландшафту. Руководитель регионального управления по археологическим ценностям уполномочен подписывать с государственными университетами договоры на проведение археологических раскопок в рамках долгосрочных исследовательских программ.

¹ Согласно ст. 12 Организационного регламента Министерства по культурным ценностям, учрежденного Декретом Президента Итальянской Республики от 20 декабря 2000 г. № 441, на местах действуют региональные дирекции по культурным ценностям и культуре; по архитектурным и ландшафтным ценностям; по историческому, художественному и демо-этно-антропологическому наследию, по археологическим ценностям.

5. Ответственность за нарушение законодательства об охране памятников истории и культуры

Глава 7 Законодательного декрета № 490 предусматривает штрафные санкции за незаконные работы, незаконное использование, незаконное отчуждение (отчуждение без предварительного разрешения и непредставление в установленные законом сроки документов о переходе права собственности на переданные объекты или права пользования ими), незаконный вывоз (вывоз без соответствующего разрешения, невозвращение в страну объектов, вывезенных в режиме временного вывоза), нарушение порядка ведения археологических исследований, хищение находящихся в государственной собственности произведений искусства, подделку произведений искусства (воспроизведение произведений живописи, скульптуры или графики, античного объекта или объекта, представляющего историческую или археологическую ценность, в целях извлечения прибыли).

Состав правонарушения незаконных работ предусматривает разрушение, переделку, перестройку, реставрацию, уничтожение фресок или иных украшений или производство работ любого рода без соответствующего разрешения, а также производство временных работ, вызванных необходимостью предотвращения существенного вреда памятникам искусства и культуры, без немедленного извещения ответственного лица (руководителя дирекции по культурному достоянию) об их производстве. Незаконные работы наказываются лишением свободы на срок от шести месяцев до одного года и штрафом от 1,5 млн. лир до 75 млн. лир.

Незаконное использование, подразумевающее использование культурных ценностей по назначению, несовместимому с историческим или художественным характером объекта, способное причинить ущерб его сохранности или целостности, наказывается так же, как и в случае производства незаконных работ.

Нарушение порядка учета и вывоз культурной ценности без уведомления компетентных органов, несоблюдение предписаний местного управления по культуре при перевозке вещи наказываются так же, как производство незаконных работ.

Нарушение порядка отчуждения культурной ценности карается лишением свободы на срок до одного года и штрафом.

Незаконный вывоз культурной ценности за рубеж (т.е. вывоз без свидетельства или лицензии на вывоз, а также невозвращение вещи на территорию Италии до истечения разрешения на временный вывоз) наказывается лишением свободы на срок от одного года до четырех лет или штрафом. При этом незаконно перемещенные вещи конфискуются по решению судьи. Конфискация производится в соответствии с положениями таможенного законодательства о конфискации предмета контрабанды. Если правонарушение совершено лицом, которое по роду своей деятельности задействовано в торговле или коммерческом экспонировании предметов, представляющих культурный интерес, то помимо уплаты штрафа и заключения такое лицо лишается права заниматься такими видами деятельности на установленный судом срок.

Нарушение порядка ведения археологических работ наказывается лишением свободы на срок до одного года и штрафом.

Хищение культурных ценностей, принадлежащих государству, наказывается лишением свободы на срок до трех лет и штрафом. Срок заключения и штраф увеличиваются вдвое, если хищение совершено лицом, получившим от Министерства по культурным ценностям концессию на использование объектов недвижимости, в которых оно должно производить работы или археологические изыскания.

Наказание за незаконный вывоз культурных ценностей, нарушение порядка ведения археологических работ и хищение культурных ценностей, принадлежащих государству, может быть уменьшено на 1/3 или 2/3, если правонарушитель сотрудничает с органами дознания и его сотрудничество оказало решающее влияние на возвращение незаконно вывезенного или похищенного имущества.

Наказание сроком от трех месяцев до четырех лет и штраф предусматривается за подделку культурных ценностей, т.е. подделку, изменение или воспроизведение в целях извлечения прибыли произведений живописи, скульптуры или графики, античного объекта или объекта, представляющего исторический или археологический интерес, реализация поддельных объектов под видом подлинных, удостоверение подлинности заведомо поддельных объектов. Если правонарушение совершено лицом, которое по роду своей деятельности задействовано в торговле или коммерческом экспонировании предметов,

представляющих культурный интерес, то помимо уплаты штрафа и заключения такое лицо лишается права заниматься такими видами деятельности на установленный судом срок. Объекты подлежат конфискации, а приговор — опубликованию в трех общенациональных ежедневных газетах.

Итальянским Уголовным кодексом предусмотрена ответственность за нанесение ущерба национальному археологическому, историческому или художественному достоянию. Ст. 733 УК предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до одного года или штрафа. Поврежденная вещь может быть конфискована.

Н.Ю.Трещетенкова **ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ** **И КУЛЬТУРЫ В ПОЛЬШЕ**

I. Система законодательства об охране памятников истории и культуры

Правовые основы охраны памятников истории и культуры регламентируются в Польше предписаниями одного из наиболее современных европейских правовых актов в данной области — Законом от 23 июля 2003 г. «Об охране памятников и опеке над памятниками» (далее — Закон 2003 г.)¹. Содержание акта свидетельствует о том, что он является не только отражением огромного исторического и правового опыта, накопленного в Польше по охране национального культурного достояния, но и в значительной степени обогащен знанием общеевропейских правовых стандартов и сложнейших правовых проблем, возникающих в области защиты национальных культурных ценностей в условиях новых реалий объединенной Европы. В качестве примера укажем название лишь одной из глав Закона 2003 г. — «Реституция памятников, незаконно вывезенных с территории государства — члена Европейского Союза».

Необходимость создания новой правовой базы для защиты национального культурного достояния была вызвана двумя основными факторами. Действовавший с 1962 г. Закон «Об охране культурных ценностей» даже после многократных изменений уже не мог в полной мере соответствовать кардинальным изменениям, произошедшим в Польше в последние десятилетия как в общественно-политической, так

¹ Dziennik Ustaw RP. — W-wa, 2003. — N 162. — Poz. 1568.

и в социально-экономической сферах. Кроме того, процесс интеграции страны в общеевропейское сообщество, завершившийся в мае 2004 г. вступлением

Польши в Европейский союз, неизбежно потребовал приведения ее законодательства в соответствие с актами Союза. В рамках этого процесса и был разработан и принят Закон 2003 г.

Закон 2003 г. является комплексным, основным, но далеко не единственным актом, посвященным защите культурных ценностей. Вопросы охраны музейных ценностей регламентированы нормами Закона от 21 ноября 1996 г. «О музеях». Отдельные законы определяют также и режим защиты библиотечного фонда, национального архивного фонда. Кроме того, вопросы охраны памятников отражены и в законах, определяющих принципы и порядок проведения строительных работ; охраны окружающей

среды; использования недвижимости; территориального благоустройства и ряда иных актов. Вопросы гражданско-правового и уголовно-правового характера регламентированы соответственно в Гражданском и Уголовном кодексах Польши.

Во втором квартале 2004 г. были приняты основные исполнительные акты, издание которых предусмотрено переходными положениями Закона 2003 г. В их числе распоряжения министра культуры: от 1 апреля 2004 г. «О наградах за находку археологических памятников»¹; от 9 апреля 2004 г. «Об организации воеводских управлений охраны памятников»²; от 19 апреля 2004 г. «О вывозе памятников и предметов, обладающих признаками памятников, за границу»³; от 10 мая 2004 г. «Об экспертах министра культуры в области опеки над памятниками»⁴, от 10 мая 2004 г. «О предоставлении целевых дотаций на консервацию, реставрационные и строительные работы на памятниках, внесенных в Реестр памятников»⁵; от 12 мая 2004 г. «О награде “За опеку над памятниками”»⁶; от 14 мая 2004 г. «О ведении Реестра памятников, национальном, воеводском и гминном учете памятников, а также о

¹ Dziennik Ustaw RP. – W-wa, 2004. – N 71. – Poz. 650.

² Dziennik Ustaw RP. – W-wa, 2004. – N 75. – Poz. 706.

³ Dziennik Ustaw RP. – W-wa, 2004. – N 84. – Poz. 789.

⁴ Dziennik Ustaw RP. – W-wa, 2004. – N 124. – Poz. 1302.

⁵ Dziennik Ustaw RP. – W-wa, 2004. – N 124. – Poz. 1303.

⁶ Dziennik Ustaw RP. – W-wa, 2004. – N 124. – Poz. 1304.

национальном перечне памятников, украденных либо незаконно вывезенных за границу»¹.

II. Понятие и виды памятников истории и культуры

К числу принципиальных новелл Закона 2003 г. следует, безусловно, отнести кардинальное изменение в подходе законодателя к самому предмету правовой регламентации.

В законодательстве иностранных государств можно достаточно четко выделить два основных подхода к определению понятия «памятник истории и культуры». В ряде стран для признания предмета памятником достаточно наличия особых исторических, культурных, научных и иных его качеств, позволяющих рассматривать его в качестве особой части национального наследия (Италия, ФРГ). В иных странах (Великобритания, США, Франция) само понятие «памятник» не имеет особого охранительного смысла и до включения объекта в список охраняемых не предполагает распространения на него особой государственной защиты. Следовательно, определяющим фактором для правовой охраны категории «памятник» того или иного предмета является внесение его по решению компетентных органов в специальный реестр, каталог.

До принятия Закона 2003 г. в польском законодательстве понятие «памятник» выводилось из более общего — «культурные ценности». В ряду культурных ценностей, составляющих национальное наследие, выделялись в качестве объектов правовой защиты памятники истории и культуры и предметы, входящие в состав Национального архивного фонда. При этом, как уже отмечалось, защита культурных ценностей осуществлялась с учетом их определенного видового различия на основе разных правовых актов: Закона 1962 г. «Об охране культурных ценностей» и Закона «О Национальном архивном фонде». Основным критерием для отнесения предмета к категории памятника истории и культуры являлось признание его таковым в ходе регистрации специализированными органами и внесение в Реестр памятников.

В процессе подготовки и обсуждения в парламенте проекта нового закона было признано целесообразным, отказавшись от понятия

¹ Dziennik Ustaw RP. — W-wa, 2004. — N 124. — Poz. 1305.

«культурные ценности», конкретизировать предмет регламентации более узким понятием «памятник». При этом по-прежнему охрана архивных материалов, входящих в состав Национального архивного фонда, регламентируется отдельными предписаниями. Содержание понятия «памятник» определено Законом 2003 г. как «недвижимость либо движимый предмет, их части либо ансамбли, являющиеся творением человека либо связанные с его деятельностью и представляющие свидетельства минувшей эпохи или событий, сохранение которых вызвано интересами общества с учетом обладания ими исторической, художественной либо научной ценностью» (ст. 3 п. 1). Таким образом, внесение предметов в какие-либо реестры не является необходимым элементом их отнесения к категории памятников, а выступает лишь формой их учета и регистрации.

Новым для польского законодательства является и четкое разведение понятий «охрана памятников» и «опека над памятниками», что получило отражение и в самом наименовании Закона 2003 г. При этом охрана памятников является предметом деятельности органов публичной администрации, а опека — собственников либо владельцев памятников.

Целью *охраны памятников* является: создание правовых, организационных и финансовых условий, позволяющих обеспечить постоянную сохранность памятников, а также их использование и содержание; предотвращение угроз, способных нанести ущерб ценности памятников; пресечение уничтожения и ненадлежащего использования памятников; борьба с кражами, пропажей либо нелегальным вывозом памятников за границу; контроль за состоянием сохранности и предназначением памятников, а также за учетом задач сохранения памятников при составлении планов территориального благоустройства и использования окружающей среды.

Собственники и владельцы памятников в ходе осуществления *опеки над памятниками* обязаны обеспечить, в частности, условия для: научного изучения и документирования памятника; проведения консервационных, реставрационных и строительных работ; сохранения и поддержания памятника и его окружения в наилучшем состоянии; использования памятника способом, обеспечивающим сохранение его ценности, а также содействовать популяризации и распространению информации о памятнике, его историческом и культурном значении.

Закон 2003 г. содержит подробный перечень видов памятников, подлежащих охране и опеке независимо от состояния их сохранности. Классификация проводится по трем группам: недвижимые памятники, движимые памятники и археологические памятники. Предусмотрена возможность правовой охраны географических, исторических и традиционных названий объектов строительства, улиц либо населенных мест.

К категории недвижимых памятников отнесены: культурные ландшафты; градостроительные композиции; произведения архитектуры и строительства; произведения оборонного строительства; технические объекты, в том числе шахты, заводы, электростанции и иные промышленные сооружения; кладбища; парки, сады и иные формы высаженной зелени; памятные места, связанные с историческими событиями либо деятельностью выдающихся личностей или организаций.

К категории движимых памятников отнесены: произведения изобразительного искусства, художественных промыслов и бытовые предметы; коллекции, представляющие предметы, собранные и упорядоченные в соответствии с концепцией автора коллекции; монеты, а также исторические знаки, в том числе военное снаряжение, флаги, печати, значки, медали и ордена; технические произведения, в том числе транспортные средства и оборудование, машины и инструменты, являющиеся свидетельством материальной культуры, характеризующие древние и современные формы ведения хозяйства, документирующие уровень развития науки и цивилизации; определенная категория библиотечных материалов; музыкальные инструменты; произведения народного искусства и рукоделия, равно как и иные этнографические объекты; предметы, свидетельствующие о выдающихся исторических событиях либо известных личностях или организациях.

Памятниками *археологии* являются: сохранившиеся территории предисторического и исторического заселения, могильники, курганы и реликты хозяйственной, религиозной и творческой деятельности.

Законодательство Польши не предусматривает градации памятников в зависимости от их ценностных свойств либо места нахождения. Так, в Польше не принято существующее в ряде стран выделение категорий памятников общегосударственного и местного значения. Однако недвижимые памятники либо культурные

заповедники, имеющие особое значение для культуры, могут быть по представлению министра культуры провозглашены Президентом Польской Республики памятниками истории. В последние годы в Польше заметно активизировался процесс идентификации и наделения рангом «памятник истории» многих объектов культурного наследия. Так, к примеру, 14 апреля 2004 г. Президент Польской Республики своими распоряжениями предоставил статус «памятника истории» семи объектам¹.

Министр культуры Польши может представить Комитету по делам мирового наследия предложение о внесении польского памятника истории в «Список мирового наследия». Следствием положительного решения Комитета является распространение на этот памятник режима правовой охраны на основании Парижской конвенции от 16 ноября 1972 г. «Об охране мирового культурного и природного наследия». При определенных обстоятельствах по представлению министра культуры Польши Генеральный директор ООН по вопросам просвещения, науки и культуры может внести памятник в «Международный реестр культурных ценностей, подлежащих специальной защите» для распространения на него действия Гагской конвенции от 14 мая 1954 г. «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта».

Объектом правовой защиты, согласно Закону 2003 г., являются не только памятники, составляющие государственную собственность. Его положения предусматривают режим правовой охраны и в отношении находящихся в частной собственности объектов культурного наследия. В качестве адресата большинства норм Закона выступают не только собственники, но и владельцы памятников. Таким образом, независимо от формы собственности, любой памятник включается в орбиту правовой охраны государства.

¹ Dziennik Ustaw RP. — W-wa, 2004. — N 102. — Poz. 1056–1062.

III. Органы, осуществляющие управление охраной и использованием памятников

Органами охраны памятников Закон называет министра, компетентного по вопросам культуры и охраны национального наследия, и воевод. При этом задачи и полномочия министра в данной сфере управления от его имени осуществляет Генеральный реставратор памятников, а от имени воеводы — воеводский реставратор памятников (ст. 89). Правовой статус Генерального реставратора памятников претерпел принципиальные изменения после принятия Закона от 2 марта 2002 г. «Об изменениях в организации и деятельности центральных органов правительственной администрации и подчиненных им учреждений»¹. Бывший центральный орган правительственной администрации получил ранг статс-секретаря или заместителя министра культуры. Все задачи и полномочия Генерального реставратора отнесены к компетенции министра культуры.

Высший надзор за охраной памятников входит в компетенцию министра культуры. Конкретная сфера деятельности министра определена Распоряжением Председателя Совета министров от 29 марта 2002 г.². В составе Министерства культуры в качестве структурных подразделений созданы Департамент национального наследия и Департамент охраны памятников (ст. 2 п. 5 и п. 12 Статута Министерства, утвержденного Распоряжением № 44 Председателя Совета министров от 29 марта 2002 г.)³.

При министре культуры действует Совет охраны памятников в ранге консультативно-совещательного органа по вопросам реализации политики Совета министров в сфере охраны памятников и опеки над памятниками (ст. 97 п. 1).

При Генеральном реставраторе памятников в качестве совещательного органа создается Главная реставрационная комиссия, а при воеводских реставраторах — воеводские советы охраны памятников.

Воеводский реставратор памятников назначается и освобождается от должности воеводой по представлению либо с согласия

¹ Dziennik Ustaw RP. — W-wa, 2002. — N 25. — Poz. 253.

² Dziennik Ustaw RP. — W-wa, 2002. — N 32. — Poz. 303.

³ Monitor Polski. — W-wa, 2002. — N 13 — Poz. 222.

Генерального реставратора памятников. Он входит в состав объединенной воеводской правительственной администрации и руководит воеводским управлением охраны памятников¹.

Воевода по представлению воеводского реставратора памятников и после получения заключения Генерального реставратора памятников может образовать территориальные представительства воеводского управления охраны памятников, входящие в состав воеводского управления. Тенденция к повышению роли органов местного самоуправления в этой сфере отражена и в том, что по предложению воеводского реставратора памятников воевода может поручить исполнение некоторых вопросов в области охраны памятников, в том числе и принятие административных решений, гминам и уездам, а также союзам гмин и уездов. Ограничения установлены лишь для ведения реестра и воеводского учета памятников (ст. 96).

Закон 2003 г. подробно определяет задачи и полномочия каждого органа охраны памятников, а также создаваемых ими консультативно-совещательных структур. Впервые в польском законодательстве предусмотрено, что министр культуры иницирует и разрабатывает с помощью Генерального реставратора Национальную программу охраны и опеки над памятниками. Программа определяет цели и направления деятельности в данной области всех компетентных органов, условия и способы финансирования планируемых работ, а также график их выполнения. Программа принимается в форме постановления Совета министров на четыре года. При этом каждые два года министр культуры отчитывается перед правительством о ходе ее выполнения.

Предусмотрено принятие органами местного самоуправления программ охраны памятников на уровне воеводства, уезда и гмины. Одной из главных целей таких программ, принимаемых также на четыре года, является включение проблем охраны памятников в систему стратегических задач развития территории.

Министр культуры либо воеводский реставратор по вопросам охраны памятников могут выступать в качестве стороны в

¹ Организация воеводских управлений охраны памятников определена министром культуры в Распоряжении от 9 апреля 2004 г. (Dziennik Ustaw RP. – W-wa, 2004. – N 75. – Poz. 706). Им предусмотрено создание в каждом управлении отдельных должностей либо структурных подразделений, занимающихся: инспекцией недвижимых памятников; инспекцией движимых памятников; охраной памятников в случае вооруженного конфликта и кризисных ситуаций, а также вопросами бюджета и финансов.

административном и гражданском процессе, а также в качестве дополнительного или главного обвинителя соответственно в уголовном процессе либо производстве в коллегиях по делам о проступках.

И еще одна новация, внесенная Законом 2003 г. Для координации мероприятий, связанных с защитой памятников в случае вооруженного конфликта, Совет министров может создать в ранге вспомогательного органа правительства Польский консультативный комитет (ст. 88). Его задачи, порядок деятельности, принципы финансирования и административного обслуживания определяются распоряжением Совета министров.

Процесс оптимизации структуры органов в области охраны памятников отразился в создании на основании Распоряжения министра культуры от 15 октября 2002 г. Национального центра изучения и документации памятников. Центр образуется путем объединения существовавшего с 1962 г. Центра документации памятников и созданного в 1980 г. Центра охраны ландшафта. Задачи нового центра значительно расширены, в том числе и за счет возникновения новых направлений деятельности в связи со вступлением Польши в Европейский союз. Предусматривается создание территориальных отделений центра. Конкретная сфера их деятельности определена в приказе директора центра от 12 февраля 2004 г. Наряду с Отделом исследований и документации памятников Варшавы и Мазовши региональные отделения создаются в десяти воеводствах, в таких исторически значимых для страны центрах, как Краков, Гданьск, Вроцлав, Лодзь, Познань и др.

Особое значение, придаваемое польским государством заботе о сохранении исторических памятников, проявляется и в разработке особых программ в отношении конкретных памятников и ансамблей. Так, созданный в г. Кракове Общественный комитет охраны памятников, реализующий программу восстановления и сохранения одного из наиболее значительных архитектурных ансамблей Польши, курируется специальным подразделением Администрации Президента Польской Республики. В структуре Администрации создано Бюро по координации работы Общественного комитета, а один из семи помощников Президента Республики в ранге заместителя министра осуществляет надзор за деятельностью Комитета.

IV. Обеспечение сохранности, порядок содержания

и использования памятников

Учет и регистрация памятников

Государственный учет и регистрация памятников истории и культуры являются основополагающими принципами охраны и рационального использования национального культурного наследия, отличительной особенностью правового режима памятников. Польское законодательство устанавливает территориальный принцип регистрации и учета памятников.

Реестр памятников, находящихся на территории воеводства, ведется воеводским реставратором памятников. Он заносит в Реестр недвижимые памятники как по собственной инициативе, так и по представлению собственника памятника либо владельца земли, на которой он расположен. В Реестр могут быть также включены: окружение памятника, а также географическое, историческое либо традиционное его наименование. Занесение в Реестр исторических, градостроительных, архитектурных ансамблей не исключает возможности принятия решения о записи в Реестре отдельных, входящих в их состав недвижимых памятников.

Занесение недвижимого памятника в Реестр отражается в поземельной книге недвижимости и является основанием для записи в кадастре недвижимости. Закон освобождает эти действия от оплаты пошлин. Информация о внесении недвижимого памятника в Реестр публикуется в воеводском официальном издании.

Движимый памятник заносится в Реестр по представлению его собственника. Однако воеводский реставратор может по своей инициативе занести в Реестр движимый памятник, в отношении которого существуют обоснованные опасения о возможности его уничтожения, повреждения либо нелегального вывоза за границу.

В Реестр не вносятся памятники, включенные в инвентарные фонды музеев либо в состав национального библиотечного фонда. Исключение памятника из Реестра возможно лишь по решению министра культуры. Основанием для принятия подобного решения может быть: вывоз за границу на основании разрешения без обязательства возврата; включение в инвентарный фонд музея либо национальный библиотечный фонд, а также уничтожение памятника либо утрата им исторической, художественной либо научной ценности

(равно как и опровержение в ходе проведения новых научных исследований наличия к моменту регистрации ценностных свойств памятника).

Учет памятников осуществляется на трех уровнях. Генеральный реставратор ведет общенациональный учет памятников в форме свода учетных карт памятников, находящихся на воеводском учете. Воеводский реставратор ведет воеводский учет памятников в форме учетных карт памятников, находящихся на территории воеводства. Войт (бургомистр, президент города) ведет гминный учет памятников в форме свода адресных карт недвижимых памятников на территории гмины, включенных в воеводский учет. Кроме того, Генеральный реставратор ведет (в форме свода информационных карт) Национальный перечень памятников, украденных либо незаконно вывезенных за границу.

К числу новелл современного польского законодательства следует отнести не только предусмотренное им расширение форм охраны памятников, но и, как уже отмечалось, одновременное повышение роли местных органов в этом процессе. Речь идет о возможности создания советами гмин культурных заповедников и закреплении в местных планах территориального благоустройства приоритетного требования учета интересов охраны памятников.

Культурные заповедники создаются после консультации с воеводским реставратором памятников для сохранения характерных для данной местности ландшафтов с недвижимыми памятниками, отражающими определенные исторические, градостроительные и бытовые традиции местности. В зонах культурных заповедников устанавливается особый режим поведения, предполагающий определенные ограничения на проведение строительной и иной хозяйственной деятельности, а также использования недвижимых памятников.

***Использование памятников, реставрация,
консервация и ремонт памятников,
порядок финансирования этих работ***

По общему правилу, хозяйственное использование недвижимых памятников и прилегающих территорий возможно только способом, соответствующим принципам охраны памятников и с учетом их культурной ценности. Поэтому собственник (владелец) недвижимого памятника, внесенного в Реестр, должен обладать реставрационной

документацией, определяющей степень сохранности памятника и возможность адаптации к предполагаемому использованию в хозяйственных целях с учетом исторической функции и ценности памятника. Кроме того, он должен согласовать с воеводским реставратором программу реставрационных работ, а также программу предполагаемого использования недвижимого памятника и его окружения, подготовленную с учетом возможности осмотра памятника.

На воеводского реставратора возлагается обязанность оказания собственнику (владельцу) памятника необходимой помощи, обеспечив бесплатный доступ к имеющейся у него информации. По просьбе собственника (владельца) памятника воеводский реставратор представляет письменные реставрационные рекомендации, определяющие способ возможного использования памятника, степень его сохранности и необходимые работы по консервации, а также объем допустимых изменений в отношении памятника.

Собственник (владелец) памятника, внесенного в Реестр либо находящегося на воеводском учете, обременен значительным количеством обязанностей, исполнение которых должно обеспечить сохранность и правильную эксплуатацию памятника. Наряду с теми, что уже были сформулированы в разделе о сущности опеки над памятниками, в их числе незамедлительное уведомление воеводского реставратора: об уничтожении, повреждении либо краже памятника; любой возникшей угрозе для памятника, а также об изменении места нахождения движимого памятника и любых переменах в правовом статусе памятника. Сформулирована также обязанность обеспечения свободного доступа к памятнику либо предмету, обладающему его признаками, для проведения осмотра и исследований органами охраны памятников. В случае отказа воеводский реставратор вправе принять решение, обязывающее собственника (владельца) обеспечить возможность доступа к памятнику и проведения необходимых исследований на срок не более трех месяцев.

Физические лица либо организации, намеревающиеся финансировать проведение строительных работ на недвижимом памятнике, внесенном в Реестр либо находящемся на реставрационном учете, обязаны покрыть расходы на проведение археологических изысканий и подготовку соответствующей документации.

В договорах продажи, мены, дарения либо аренды недвижимого памятника, внесенного в Реестр и составляющего собствен-

Государственной казны либо органов территориального самоуправления, при определении способа его использования следует предусмотреть обязанность покупателя, арендатора и т.п. провести в определенный срок необходимые реставрационные работы.

Ключевая роль воеводского реставратора в охране памятников наиболее очевидна при ознакомлении с перечнем действий, которые не могут быть совершены без получения его разрешения. В их числе проведение любых реставрационных, строительных работ и работ по консервации памятников, внесенных в Реестр, а также строительных работ на прилегающей территории; архитектурные и иные исследования, а также археологические работы; перемещение недвижимого памятника и изменение постоянного места нахождения движимого памятника с нарушением сложившихся традиционных интерьеров; проведение раздела недвижимого памятника либо изменение его предназначения или способа использования; размещение на памятнике технических сооружений, таблиц, рекламы, а также надписей.

Важным правомочием воеводского реставратора является возможность выдачи разрешений с установлением обязательства проведения за счет ходатайствующего необходимых реставрационных, архитектурных либо археологических исследований памятника.

Контроль за соблюдением предписаний об охране и опеке над памятниками осуществляется воеводским реставратором либо уполномоченным им работником воеводского управления охраны памятников. По результатам его проведения воеводский реставратор может принять обязывающие предписания либо ходатайствовать о возбуждении служебного или иного расследований в отношении лиц, виновных в констатированных в ходе проверки нарушениях и упущениях. Если же речь идет о совершенных преступлениях и проступках (составы которых предусмотрены в Законе 2003 г.), он обращается в органы полиции, прокуратуру либо суд.

Воеводский реставратор вправе не только приостановить любые работы, проводимые без необходимого разрешения либо в нарушение его условий, но и обязать вернуть памятник или его окружение в прежнее состояние за счет виновных лиц. Он может также обязать физическое лицо либо организацию, обладающих правом собственности либо правом на пользование памятником, провести реставрационные или строительные работы, если они необходимы для ликвидации угрозы уничтожения либо существенного разрушения. При отказе либо

невозможности исполнения такого предписания необходимые работы проводятся за счет Государственной казны с использованием для последующего погашения задолженности со стороны собственника принудительной ипотеки.

Для спасения движимого памятника, внесенного в Реестр, от угрозы уничтожения, повреждения, кражи либо незаконного вывоза за границу воеводский реставратор может наложить на него временный арест. В зависимости от существенных свойств памятника он передается в музей, архив либо библиотеку. В отношении недвижимого памятника аналогичное решение принимается старостой по представлению воеводского реставратора. Если же угрожающие сохранности памятника обстоятельства невозможно устранить, допускается переход права собственности на него к Государственной казне. Собственнику движимого памятника выплачивается компенсация, соответствующая рыночной стоимости памятника. В отношении недвижимого памятника применяются предписания Закона «Об использовании недвижимости».

Финансирование работ по реставрации, консервации или восстановлению памятников осуществляется из трех основных источников. Прежде всего, все собственники либо владельцы памятников обязаны за свой счет осуществлять проведение необходимых реставрационных и строительных работ. Если памятник находится на балансе организации территориального самоуправления или учреждения сферы публичного финансирования, все работы финансируются из их бюджета.

Важнейшим источником финансирования являются также целевые дотации из государственного бюджета. Законодательство предусматривает возможность обращения за дотацией на дофинсирование работ по консервации, реставрации и строительству любого собственника (владельца) памятника, внесенного в Реестр. Средства на целевые дотации министр культуры выделяет по статье государственного бюджета «культура и охрана национального наследия», а воеводский реставратор памятников — по статье государственного бюджета, распорядителем которой является воевода. Дотация предоставляется на основании договора и может быть использована как на подготовительные стадии работ (исследования, экспертизы, подготовку документации и проектирование), так и на сами работы и закупку материалов.

Как правило, предусматривается возможность получения дотации в размере 50% средств, необходимых для исполнения работ по консервации, реставрации или строительству. Однако если памятник обладает исключительной исторической, художественной либо научной ценностью или необходимо проведение особо сложных, высокотехнологичных работ, дотация может покрыть все 100% расходов. В таком же размере может быть предоставлена дотация на экстренное проведение работ по консервации, реставрации или строительству, если это вызвано угрожающим состоянием памятника.

Заметное распространение в Польше получили различные фонды и фондации, оказывающие финансовую поддержку как для осуществления общих мероприятий по сохранению национального наследия, так и для оказания помощи конкретным памятникам либо ансамблям.

Археологические раскопки и находки

Все археологические и иные поисковые работы на территории памятника возможны лишь при наличии разрешения компетентного воеводского реставратора памятников. Разрешение на проведение археологических исследований на польских морских территориях выдается им по согласованию с директором морского управления. В случае отсутствия согласия собственника (владельца) памятника на проведение археологических изысканий Закон позволяет воеводскому реставратору принять обязывающее решение об обеспечении доступа для проведения работ на период не более трех месяцев. Возмещение ущерба, причиненного собственнику (владельцу) памятника в ходе проведения изыскательских работ, производится на основе правил, установленных Гражданским кодексом. При этом польское законодательство закрепляет общепринятый в современном мире принцип охраны культурного наследия: все археологические находки и раскопки являются собственностью государства.

Памятники археологии могут быть обнаружены как во время проведения строительных и земельных работ, так и в ходе специальных археологических раскопок и поисковых работ. Возможно также и случайное обнаружение предметов, являющихся археологическими памятниками. В каждом из этих вариантов Закон обязывает прежде

всего обеспечить сохранность обнаруженного предмета. Для этого устанавливается обязанность незамедлительного уведомления соответствующего воеводского реставратора и обеспечение максимально доступными средствами сохранности обнаруженного предмета.

Если предмет, обладающий признаками археологического памятника, обнаружен в ходе проведения строительных или земельных работ, необходимо не только незамедлительно сообщить об этом соответствующему воеводскому реставратору памятников (либо войту, бургомистру или президенту города), но и предпринять меры по обеспечению сохранности обнаруженного предмета и прекратить все работы, в ходе которых возможно его повреждение или уничтожение.

Работы могут быть возобновлены только после получения специального разрешения воеводского реставратора. При этом для проведения им осмотра обнаруженного в ходе раскопок предмета устанавливается срок в пять дней после получения реставратором соответствующего уведомления о находке. После истечения этого срока даже при отсутствии разрешения реставратора допускается возобновление строительных и земельных работ. По общему правилу работы не могут быть приостановлены на период более одного месяца. Основанием для продления этого срока до шести месяцев может быть лишь исключительная ценность обнаруженного археологического памятника.

Воеводский реставратор может принять решение о запрете на дальнейшее проведение работ, в ходе которых был обнаружен археологический памятник. Он может обязать таким решением провести необходимые археологические работы в месте обнаружения предмета, финансируемые за счет физического лица либо организации, проводивших строительные либо земельные работы.

При обнаружении предмета, обладающего признаками памятника (кроме археологических памятников), все вопросы собственности и вознаграждения для нашедшего его решаются на основании общих гражданско-правовых предписаний (ст. 189 ГК).

Принципы и порядок выплаты денежных премий и вручения дипломов за находку археологических памятников определены министром культуры в Распоряжении от 1 апреля 2004 г.

Место хранения археологических памятников определяет воеводский реставратор с учетом необходимости обеспечения их

постоянной сохранности и проведения работ по инвентаризации и консервации памятника, а также научных исследований. Как правило, памятники передаются в музеи либо специализированные учреждения культуры. По представлению директора музея хранящиеся в его фондах археологические памятники могут быть переданы в собственность музея на основании решения воеводского реставратора.

Порядок вывоза памятников за границу

В законодательстве Польши, так же как и в подавляющем большинстве стран, предусмотрены особые экспортные правила в отношении объектов национального культурного наследия и, прежде всего, памятников. В их основе лежит принцип запрета на бесконтрольный вывоз за границу. При этом польское законодательство четко различает два режима вывоза культурных ценностей: вывоз без установления срока и обязательств возврата и вывоз на определенный, четко установленный в разрешении срок. Правила вывоза памятников были значительно скорректированы в ходе принятия нового законодательства. Так, в отличие от существовавших ранее двух режимов вывоза памятников (постоянного и временного) установлено четыре режима.

По общему правилу вывоз памятника без обязательства его возврата на территорию Польши (постоянный вывоз) допускается лишь при условии, что это не наносит ущерба культурному наследию. Памятник может быть вывезен из страны на определенный срок (временный вывоз), если это позволяет степень его сохранности, а физическое либо юридическое лицо, являющееся собственником памятника, предоставляет достаточные гарантии его сохранности и своевременного возврата в Польшу (ст. 51).

Предусмотрено четыре режима вывоза памятников за границу: разрешение на одnorазовый постоянный вывоз; разрешение на одnorазовый временный вывоз; разрешение на многократный индивидуальный временный вывоз; разрешение на многократный общий временный вывоз. Решение о вывозе памятника без обязательства возврата может быть принято только министром культуры после получения заключения комиссии, созданной из числа компетентных специалистов в соответствующих областях культурного наследия. Все вопросы временного вывоза памятников

входят в компетенцию соответствующего воеводского реставратора памятников. При этом все разрешения на одноразовый вывоз памятника действительны лишь в течение 12 месяцев с момента их принятия.

Разрешение на многократный индивидуальный временный вывоз памятника за границу выдается собственнику памятника сроком на три года. Как правило, оно необходимо для музыкантов, играющих на старинных инструментах, либо музеев, проводящих выставки своих экспонатов.

Разрешение на многократный общий временный вывоз памятников необходимо музеям либо иным учреждениям культуры для экспонирования своих фондов на международных выставках. Такое разрешение действительно в течение пяти лет с момента получения.

В случае невозвращения в Польшу памятника, вывезенного на определенный срок, в установленном в разрешении время органы таможенной администрации незамедлительно уведомляют об этом компетентного воеводского реставратора памятников.

Разрешения на вывоз за границу не требуются для определенных категорий памятников: не внесенных в Реестр и созданных не более чем 55 лет назад; не внесенных в Реестр памятников техники в возрасте до 25 лет; привезенных из-за границы памятников, подпадающих под действие временного отправления в понимании Таможенного кодекса; памятников, привезенных из-за границы лицами, обладающими дипломатическими привилегиями и иммунитетом, для использования в интерьере дипломатических и консульских представительств; произведений современных деятелей культуры, а также библиотечных материалов, созданных до 31 декабря 1948 г.

Участие общественности в охране памятников

Активное участие общественности в охране памятников истории и культуры имеет в Польше давние исторические традиции. Основы правовой регламентации так называемой «общественной опеки над памятниками» были заложены Декретом Регентского совета Королевства Польского от 30 октября 1918 г. «Об опеке над памятниками искусства и культуры», а затем, во времена II Речи Посполитой Распоряжением Президента Республики от 6 марта 1928 г. «Об общественной опеке над памятниками». Последующие акты —

Закон от 28 марта 1933 г. «Об опеке над публичными музеями» и Закон от 15 февраля 1962 г. «Об охране культурных ценностей» – также предусматривали подобный институт.

Современные формы и содержание опеки над памятниками определены специальной главой Закона 2003 г. и Распоряжением министра культуры от 8 апреля 2002 г.

Целью общественной опеки над памятниками является обеспечение надлежащего содержания и сохранения памятников, а также пропаганда их культурной и воспитательной ценности. Общественная опека рассматривается как выражение заботы общества об исторической памяти нации, которую необходимо сберечь и передать следующим поколениям. Общественный опекун взаимодействует с воеводским реставратором памятников и старостой по всем вопросам, связанным с исполнением своих функций опекуна.

Общественным опекуном памятника может быть как физическое, так и юридическое лицо, равно как и организация, не обладающая статусом юридического лица. Закон допускает возложение функций общественного опекуна памятника и на лиц, не обладающих польским гражданством. При этом опекунская деятельность не может возникать в силу исполнения служебных обязанностей и осуществляется безвозмездно. Особо отличившимся опекунам министром культуры может быть присуждена специальная награда «За опеку над памятниками».

В отношении физического лица, претендующего на опекунство над памятником, Закон требует обладания им полной правоспособностью, отсутствия фактов привлечения к ответственности за умышленные преступления, а также наличие необходимых знаний в области охраны памятников. При утрате одного из указанных качеств лицо теряет право на опекунство над памятником, равно как и в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей.

Общественное опекунство устанавливается решением старосты по представлению воеводского реставратора памятников. Староста ведет специальный Список общественных опекунов памятников.

В своей деятельности опекун обязан руководствоваться указаниями воеводского реставратора памятников и ежегодно представлять отчет о своей работе. Из средств воеводского реставратора либо соответствующего уездного правления опекуну оплачи-

ваются дорожные и командировочные расходы при поездках по их поручению, связанному с исполнением опекунских полномочий.

В обязанности общественного опекуна входит уведомление воеводского реставратора о всех случаях возникновения угрозы для памятника, а также инициирование использования средств, необходимых для обеспечения его сохранности. Опекун может участвовать в мероприятиях по контролю состояния памятника и осмотрах, проводимых воеводским реставратором; использовать соответствующую документацию, находящуюся у воеводского реставратора, а также популяризировать информацию об историческом, научном либо художественном значении опекаемого памятника. При исполнении своих обязанностей опекун может обращаться за содействием к служащим полиции и местных служб охраны общественного порядка.

В Польше существует и еще один канал оказания на добровольной основе помощи в решении важных общественно значимых проблем. Так, Закон от 24 апреля 2003 г. «О деятельности высшей полезности и волонтерстве»¹ регламентирует задачи и формы оказания помощи, в том числе и в сохранении национального наследия силами добровольных организаций и отдельных энтузиастов, а также объединениями единиц территориального самоуправления. Реальная помощь, оказываемая в сфере охраны памятников силами организаций высшей полезности, в значительной степени предопределяется четким законодательным закреплением налоговых льгот и освобождений для таких организаций. В их числе освобождение от налога на прибыль с юридических лиц; налога на недвижимость; пошлин по гражданским делам и т.п. (ст. 24).

V. Ответственность за нарушение законодательства об охране памятников

Традиционно для польского законодательства нормы об ответственности за нарушение предписаний об охране памятников истории и культуры предусмотрены, прежде всего, в самом Законе от 23 июля 2003 г. Этому посвящена отдельная глава, содержащая

¹ Dziennik Ustaw RP. — W-wa, 2003. — N 96. — Poz. 873.

конкретные составы правонарушений в отношении памятников и виды наказаний.

Закон формулирует 12 составов, в числе которых: нарушение правил ввоза и вывоза памятников, воспрепятствование работе реставраторов, нарушение правил продажи и хранения памятников, проведения реставрационных и археологических работ, а также правил учета и содержания культурных ценностей. Отдельная статья устанавливает ответственность за неисполнение предписаний органов контроля в отношении обнаруженных ими нарушений в порядке содержания и использования культурных ценностей (ст. 119).

Диапазон возможных наказаний колеблется в зависимости от степени тяжести правонарушения от пяти лет лишения свободы до штрафа. В ходе обсуждения нового Закона в парламенте отмечалось, что значительно расширен по сравнению с предыдущим законом каталог санкций за преступления и проступки в отношении памятников.

Примечательно, что практически все статьи данной главы впервые дифференцируют степень наказания в зависимости от наличия умысла. Кроме того, большинство наказаний, предусмотренных Законом, могут быть дополнены решением об обязательных денежных выплатах, используемых целевым образом на общественно значимые мероприятия, связанные с обеспечением сохранения культурных ценностей. При этом решение о денежном начете является обязательным при установлении виновного характера поведения лица и может быть принято в случае отсутствия прямого умысла в действиях. Размер денежного начета исчисляется в диапазоне от трех до тридцати минимальных заработных плат.

Наряду с этим в Уголовном кодексе в разделе «Преступления против общественного порядка» помещены предписания об ответственности за осквернение памятников. Уголовное наказание в форме штрафа или ограничения свободы предусмотрено ст. 261 УК в отношении лица, виновного в совершении надругательства над памятником или иным общественным местом, созданным для увековечивания памяти об историческом событии или лице. В соответствии с Основной частью УК наказание ограничением свободы определяется продолжительностью не менее одного месяца и не более 12 месяцев (ст. 34).

Закон 2003 г. предусматривает следующие составы конкретных правонарушений. Уничтожение либо повреждение памятника нака-

зывается лишением свободы на срок от трех месяцев до пяти лет. При неумышленном характере деяния наказание может быть в форме штрафа, ограничения свободы либо лишения свободы на срок до двух лет (ст. 108).

Такое же наказание установлено и при нарушении правил вывоза памятников за границу, т.е. вывоза памятника без соответствующего разрешения либо отказа в его возвращении в установленный разрешением срок. При этом суд может принять решение о конфискации памятника даже в случае, когда виновный не является его собственником (ст. 109).

Собственник либо владелец памятника, не обеспечивший надлежащим образом его защиту от повреждения, уничтожения, гибели либо кражи, подлежит наказанию в виде ареста, ограничения свободы либо штрафа. Одновременно суд может наложить обязанность выплаты суммы в размере двадцатикратной минимальной заработной платы (ст. 110).

Наказуемым является проведение без разрешения либо вопреки его условиям поиска скрытых либо заброшенных памятников с использованием всех видов электротехнического оборудования, а также снаряжения для подводного плавания. В качестве наказания предусмотрены арест, ограничение свободы либо штраф. Кроме того, может быть принято решение о конфискации не только найденных культурных ценностей, но и соответствующего оборудования и снаряжения, даже если оно не является собственностью виновного. Суд может также обязать вернуть предметы, обнаруженные в ходе незаконного поиска, в первоначальное положение либо выплатить денежную компенсацию, равноценную нанесенному ущербу (ст. 111).

Нарушение запретов либо ограничений, действующих на территории культурного заповедника или его части, влечет для виновного арест, ограничение свободы либо штраф. При отсутствии умысла применяются штрафные санкции. При этом также может быть принято решение о конфискации орудий и предметов, с помощью которых совершено противоправное деяние (независимо от права собственности на них), и о возмещении нанесенного ущерба (ст. 112).

Наказание в виде штрафа может быть наложено на собственника или владельца памятника, внесенного в Реестр либо находящегося на воеводском учете, за нарушение правил представления информации воеводскому реставратору памятников. В обязанность указанного

собственника или владельца входит своевременное уведомление о повреждении, уничтожении, пропаже или краже памятника, а также о возникшей угрозе для памятника; об изменении места нахождения движимого памятника, а также любых изменениях правового статуса памятника (ст. 113).

Штрафом наказывается лицо, затрудняющее или делающее невозможным доступ к памятнику представителей органов охраны памятников для исполнения их обязанностей (ст. 114).

Такому же наказанию подлежит и не сообщивший незамедлительно воеводскому реставратору (войту, бургомистру или президенту города) о находке при проведении строительных, земляных или археологических работ предметов, в отношении которых можно обоснованно предположить их причастность к памятникам. Наказывается и отказ в прекращении всех работ, способных привести к повреждению или гибели обнаруженного предмета, а также необеспечение его сохранности доступными средствами (ст. ст. 115, 116).

Закон предусмотрел наказание в виде штрафа за проведение без соответствующего разрешения либо вопреки его условиям любых реставрационных, консервационных, строительных работ и архитектурных исследований в отношении памятников, внесенных в Реестр, либо строительных работ в его окружении (ст. 117).

Размещение на памятниках, внесенных в Реестр, каких-либо технических сооружений, плит (таблиц), рекламы, а также надписей наказуемо штрафом (ст. 118).

Н.М.Касаткина
ОБ ОХРАНЕ ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ
И КУЛЬТУРЫ В ПОРТУГАЛИИ

I. Законодательство о памятниках истории и культуры

Португалия в течение длительного времени создавала правовую базу по охране своих выдающихся памятников архитектуры, скульптуры, живописи, предметов прикладного искусства и т.д. Особое внимание в стране уделяется португальскому языку, который рассматривается как один из важнейших элементов португальской культуры и как связующее звено с португалоговорящими странами.

В числе наиболее ранних актов по охране культурного наследия страны следует отметить Указ от 20 августа 1721 г., принятый по инициативе Королевской академии истории, в котором перечислены меры, которые должны проводиться для обеспечения сохранности различных исторических и культурных памятников, находящихся на территории Португалии¹.

На более высоком уровне стала осуществляться охрана культурного наследия с момента возникновения в 1910 г. Республики. Новая власть провозгласила в качестве одного из направлений демократизации общества поддержку культуры, что должно было обеспечиваться специальными органами — Советом по вопросам искусств и археологии и Национальным советом по вопросам культуры.

¹ Antonio Marques dos Santos. Le Statut des biens culturels en droit international privé. XIV^{eme} Congres International de droit compare. — Atenes, 1994. — P.9.

В последующие годы система органов по вопросам культуры в целом и, в частности, по вопросам культурного наследия претерпела изменения (Закон № 1700 от 18 декабря 1924 г.).

После государственного переворота 1926 г. и создания «унитарной корпоративной республики» произошли значительные изменения в политическом режиме страны. Тем не менее в Конституцию 1933 г. была включена норма об охране культурного наследия.

Говоря о современной правовой базе по охране исторического и культурного наследия, прежде всего следует отметить, что в Португалии в отличие от многих других европейских государств вопросы, связанные с охраной памятников истории и культуры, регулируются на конституционном уровне. Так, в Конституции от 2 апреля 1976 г. имеются следующие предписания по данному вопросу. В ст. 9 «Основные задачи государства» указывается, что «защита и повышение ценности культурного наследия португальского народа...» являются одним из направлений его деятельности.

В разделе II Конституции «Права, свободы и гарантии» в числе неотъемлемых прав португальских граждан перечислено право на культурное наследие.

В раздел III «Социально-экономические права и обязанности в области культуры» также включены нормы по данному вопросу.

В п. 2 ст. 66 говорится о том, что «государство обязано через собственные органы, а также опираясь на народную инициативу и поддержку...

е) ...классифицировать и охранять природные достопримечательности с тем, чтобы гарантировать сохранность природы и культурных ценностей, представляющих исторический и художественный интерес;

д) содействовать в сотрудничестве с местными органами власти... в архитектурном плане и в плане охраны исторических зон».

Детализация этих положений содержится в гл. 3 этого раздела «Права и обязанности в области культуры». «Государство способствует демократизации учреждений культуры... стимулируя и обеспечивая доступ всех граждан к пользованию достижениями культуры и к творчеству — в сотрудничестве со средствами массовой информации, объединениями и фондами, действующими в области культуры,

сообществами, занимающимися культурой и отдыхом, объединениями охраны культурного достояния...» (ст. 73).

Дальнейшее развитие конституционные предписания нашли в законодательстве Португалии о защите культурного наследия страны. Так, на момент принятия одного из последних актов по данному вопросу, а именно Закона от 21 сентября 2001 г. № 107, эти вопросы регулировались на основании целого ряда законов, среди которых можно назвать Закон от 11 июля 1949 г. № 2032, Закон от 6 июля 1985 г. № 13 и т.д., а также принятые во исполнение этих актов декреты — законы на аналогичную тему.

Отдельные нормы на этот счет включены в законы о застройке территорий, иные законы о градостроительстве. На уровне муниципалитетов принимаются также в рамках их компетенции нормы, направленные на защиту находящихся на их территории памятников истории и культуры.

Закон от 21 сентября 2001 г. № 107 «Об охране и учете культурного наследия» является актом, в котором определены основы государственной политики в этой области. Речь идет о весьма объемном документе, насчитывающем 115 статей.

Глава I — «Основные принципы»; глава II — «Права, обязанности и гарантии граждан»; глава III — «Цели охраны»; глава IV — «Объекты и формы охраны»; глава V — «Общий режим охраны памятников культуры»; глава VI — «Режим учета памятников культуры»; глава VII — «Специальный режим охраны и учета памятников культуры»; глава VIII — «Нематериальные объекты культуры»; глава IX — «Функции государства, автономий и местных органов»; глава X — «Налоговые стимулы и льготы»; глава XI — «Уголовные санкции и противоправные действия»; глава XII — «Переходные и заключительные положения».

В соответствии с требованиями Закона № 107 должно было быть принято законодательство, обеспечивающее реализацию его предписаний, в частности специальный закон в отношении системы органов, отвечающих за охрану памятников истории и культуры.

II. Понятие и виды памятников истории и культуры

В соответствии с положениями Закона от 8 сентября 2001 г. основными составляющими культурного наследия, на которые распространяется особый режим охраны, являются предметы и объекты,

свидетельствующие о развитии цивилизации и культуры. Это, в частности, археологические находки, документы, иные произведения, представляющие интерес также и с точки зрения науки и техники.

Особый режим охраны распространяется также на объекты, которые служат свидетельством национальной идентичности. «Культурное наследие» включает также иные объекты, которые считаются таковыми с точки зрения международных конвенций и соглашений двустороннего и многостороннего характера, ратифицированных Португалией.

Наряду с общим режимом охраны памятников истории и культуры в отношении некоторых из них предусмотрен особый режим. Это в первую очередь связано с тем, что в законодательстве фиксируется специфика мероприятий охранного характера в отношении движимых и недвижимых объектов.

В последнюю категорию включаются объекты, которые зафиксированы в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. Речь идет в первую очередь о произведениях архитектуры, монументальной скульптуры, археологических фрагментах, имеющих особое значение с точки зрения истории, науки и культуры («памятники»).

К этой же категории объектов относятся и комплексы зданий и сооружений, археологические раскопки («ансамбли»).

В число недвижимых объектов входят и совместные творения человека и природы («достопримечательные места»).

Специальные меры по охране культурного достояния предусмотрены в законодательстве Португалии с учетом того, к какой категории его составляющие относятся, а именно являются ли они объектами: 1) представляющими национальный интерес; 2) имеющими публичный интерес или 3) считающимися особо важными для муниципалитетов.

Рассмотрим каждую из этих категорий объектов. В трактовке Закона № 107 к числу объектов, представляющих национальный интерес, относятся объекты, утрата которых нанесет невосполнимый ущерб интересам государства. Охрана объектов, представляющих «публичный интерес», в основных чертах аналогична той, которая предусмотрена в первом случае, хотя имеются и определенные «послабления». И наконец, что касается третьей категории объектов, то

их утрата или повреждение особенно «чувствительны» для муниципалитетов.

Охрана объектов, отнесенных в соответствии с требованиями и процедурами ЮНЕСКО к числу объектов, находящихся в Реестре всемирного наследия, осуществляется в Португалии в режиме, аналогичном тому, который предусмотрен для объектов, которые относятся к «национальному достоянию».

В соответствии со ст. 55 Закона № 107 в числе оснований для классификации памятников истории и культуры как «движимых» и пользующихся особым режимом защиты следует указать национальную принадлежность авторов таких произведений. Комплекс мер предусмотрен прежде всего в отношении творений, созданных руками португальцев. Однако это требование имеет и исключение. Защищены подлежат и произведения, авторство которых принадлежит иностранцам, но при условии, что они должны были быть созданы на территории Португалии. И наконец, к этой же категории относятся и объекты, представляющие особый интерес для изучения португальской истории и культуры и находящиеся на территории страны более 50 лет.

Мероприятия охранного характера в отношении «недвижимых» и «движимых» объектов и предметов имеют свои особенности, если они относятся к одной из следующих категорий: археологическое наследие; архивы; аудиовизуальные записи; библиография, а также фотографии.

Имеет место и специфика в охране объектов, которые определяются как объекты нематериального характера (речь идет о португальском языке).

III. Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников истории и культуры

Основными направлениями государственной политики Португалии в отношении исторического и культурного наследия являются обеспечение широкого доступа населения к памятникам истории и культуры, а также проведение комплекса мер по их охране.

1. Классификация и учет памятников истории и культуры

Охрана культурных ценностей осуществляется в нескольких направлениях. Государство в лице компетентных органов отслеживает состояние памятников, прежде всего в процессе их классификации и учета.

В соответствии с действующим законодательством классификации и учету подлежат памятники истории и культуры, собственниками которых являются как государство, так и частные лица.

Для проведения классификации памятников истории и культуры выполняются соответствующие административные процедуры, которые могут быть инициированы как частными лицами, так и различными государственными органами, отвечающими за данную сферу. Следует отметить, что право инициировать классификацию и учет памятников истории и культуры предоставлено также иностранцам.

Критерии для классификации объектов истории и культуры определяются Министерством культуры.

Португальский Институт по вопросам культурного наследия проводит все процедуры, связанные с идентификацией объекта для его последующего включения в реестры, а также ведет и Систематический реестр памятников истории и культуры.

Срок проведения всех работ по классификации объектов не должен превышать одного года. В том случае, когда речь идет не об индивидуальном памятнике истории культуры, а о комплексе строений, указанный срок может быть увеличен еще на 6 месяцев.

Классифицируемый объект приобретает статус памятника истории или культуры на основании актов, издаваемых компетентными органами. Так, памятник становится объектом, имеющим статус «национальное достояние», на основании декрета правительства; представляющим «публичный интерес» — на основании акта Министерства культуры. Что касается объектов, имеющих особое значение для муниципалитетов, то их положение закрепляется соответствующими актами этого уровня.

Регистрация памятников, расположенных на территории автономных областей, представляющих особый интерес для территориальных образований, осуществляется на основании актов, изданных этим уровнем власти. На региональном уровне ведутся реестры

исторических и культурных памятников, информация о чем направляется в Министерство культуры.

Решение компетентного органа в отношении классификации объектов должно быть доведено до сведения его собственника или владельца. Это правило требует неукоснительного соблюдения в тех случаях, когда классификация объекта была инициирована лицом или органом, не обладающим правом распоряжения таким памятником.

Кроме того, в известность должен быть поставлен муниципалитет, на территории которого расположен объект, прошедший процедуру классификации.

Собственник объекта, в отношении которого была проведена процедура классификации, может обжаловать принятое решение.

2. Реставрация и консервация памятников истории и культуры

Для реализации государственной политики в отношении объектов, которые входят в категорию охраняемых, проводятся мероприятия различного вида. Прежде всего, речь идет о работах, связанных с поддержанием объектов в такой форме, которая бы позволила продлить их существование. Угрозу для таких объектов представляют и иные работы, которые осуществляются в непо-средственной близости от памятников истории и культуры.

Как отмечалось, Закон № 107 предусматривает классификацию и регистрацию памятников истории и культуры. С этой целью ведутся реестры, в которые помимо разнообразной документации в отношении основных параметров объекта включены материалы, связанные с комплексом мер по обеспечению их сохранности. В частности, речь идет о намечаемых мероприятиях по их реставрации. В роли экспертного совета выступает португальский Институт по охране культурного наследия, в то время как Министерство культуры своими актами уполномочивает компетентные органы проводить соответствующие работы. Поскольку памятники истории и культуры находятся на территории, являющейся частью муниципального образования, последние также участвуют в процессе их охраны. Совместно с центральными и региональными органами, отвечающими за охрану культурного наследия, муниципалитеты подготавливают планы мероприятий.

Все работы, связанные с реставрацией и консервацией памятников истории и культуры, проводятся на основании лицензий, выдаваемых на соответствующем уровне – центральном, региональном или муниципальном, отвечающем за их сохранность (ст. 51). Так, если речь идет о недвижимых объектах, классифицированных как представляющие национальный или публичный интерес, то лицензии на проведение подобных работ выдаются Министерством культуры.

Помимо предписаний, содержащихся в законодательстве о развитии территорий, строгие правила в отношении поддержания недвижимых объектов и запрет их сноса или перемещения являются универсальным требованием, закрепленным законодательством об охране культурного наследия. В частности, подобные нормы содержатся и в Законе № 107. Исключение допускается в ограниченных случаях на основании специального акта Министерства культуры по заключению португальского Института по охране культурного наследия.

Разрешительный порядок предусмотрен не только в отношении работ по реставрации или консервации памятников истории и культуры, но также и любых работ, проводимых в непосредственной близости от таких объектов. Следует отметить, что прежде всего защита недвижимых объектов обеспечивается за счет создания зон со специальным режимом. Все мероприятия, проведение которых запрещено в пределах таких зон, фиксируются актами Министерства культуры по согласованию с консультативными органами по защите культурного наследия. Если актами о классификации объектов не предусмотрено иное, действует следующее правило: зона охраны устанавливается в пределах 50 метров от внешней границы такого объекта.

Нарушение собственником или владельцем режима содержания памятника истории и культуры может привести к его экспроприации государством при соблюдении правила адекватной компенсации. Процедура экспроприации инициируется Министерством культуры по заключению португальского Института по охране культурного наследия. Такие последствия для собственника или владельца такого памятника могут наступить, когда имеются серьезные основания полагать, что существующий режим их содержания может представлять для них угрозу.

Если речь идет об объектах, которые подпадают под категорию «движимые», то Законом № 107 предусмотрен такой вид охранного

мероприятия, как передача его собственником или владельцем на хранение государству в лице компетентного на то органа (в частности, такие меры возможны для охраны библиотеки, архивов или музеев) (ст. 58).

Наряду с общими мерами по охране движимых и недвижимых объектов, которые являются культурным наследием Португалии, Закон № 107 устанавливает особые меры в отношении «археологического наследия». Все мероприятия, связанные с определением зон, в которых осуществляются раскопки, характер проводимых работ и используемой техники определяются Министерством культуры, в котором имеется специальное подразделение по охране археологического наследия. Этим подразделением выдаются, в частности, разрешения на проведение подобных работ, определяется время начала и окончания таких работ. Все работы, проводимые в археологических зонах, заранее фиксируются и являются частью единого плана археологических работ, который согласуется с планом развития территорий.

3. Порядок вывоза памятников истории и культуры за границу

В отношении вывоза памятников истории и культуры, независимо от того, направляются ли они за пределы страны на постоянной основе или предусмотренная в отношении их акция планируется на определенный срок, действует общее правило: подобные действия могут быть совершены собственником или лицом, в распоряжении которого находится такой объект, после направления компетентным органом, занимающимся охраной таких памятников, соответствующего запроса. Минимальный срок, в течение которого должны быть совершены подобные действия, — 30 дней. Государство в лице органов по охране культурного наследия может отказать в выдаче разрешения на вывоз. Такой отказ должен быть мотивирован.

Законом № 107 предусмотрено два режима вывоза памятников истории и культуры. Различия в процедуре обусловлены тем, к какой категории объектов эти памятники относятся, а именно: представляющих «национальный интерес» либо «публичный интерес», а также «муниципальный интерес».

В отношении объектов, представляющих «национальный интерес», действует единое правило — их вывоз за пределы страны запрещен законодательством. Вместе с тем это правило действует в «разумных» пределах: перемещение таких объектов за пределы Португалии может иметь место на основе специального разрешения члена правительства, отвечающего за вопросы культуры, при наличии заключений о культурной и научной ценности таких объектов. Кроме того, подобные действия разрешаются на взаимной основе, что предусматривает ввоз на территорию страны объектов, научная значимость которых соизмерима с вывозимыми.

В отношении памятников истории и культуры, имеющих статус объектов, представляющих «национальный интерес», и принадлежащих государству, действует более жесткое правило: разрешение на вывоз таких объектов должно быть получено от Совета министров.

Вывоз за пределы страны всех иных памятников истории и культуры осуществляется также на основании разрешений или лицензий от органов, отвечающих за их сохранность.

В тех случаях, когда речь идет о вывозе памятников истории и культуры за пределы Португалии с целью их продажи, этому должны предшествовать особые процедуры, направленные на представление государству права на их приобретение.

Установлены ограничения и на ввоз памятников истории и культуры иных стран в Португалию.

Не допускается ввоз памятников истории и культуры в нарушение положения о запрете незаконного ввоза таких объектов.

Что касается вывоза и ввоза в Португалию памятников истории и культуры из стран Европейского союза, то связанные с этим действия заинтересованных сторон регламентируются актами соответствующих органов Европейского союза.

В том случае, когда речь идет о возвращении памятников истории и культуры другим странам, во внимание должны приниматься следующие моменты: 1) является ли объект памятником истории или культуры с точки зрения португальского законодательства; 2) имел ли место незаконный вывоз такого объекта с территории страны, которая ставит вопрос о его возвращении; 3) был ли осведомлен владелец или собственник объекта о его происхождении; 4) размеры компенсации владельцу или собственнику объекта; 5) другие аспекты, которые являются предметами спора, с учетом международных конвенций по

данному вопросу. Вопрос о реституции не может подниматься в тех случаях, когда речь идет об объектах, которые относятся к культурному наследию Португалии.

4. Налоговые стимулы и льготы

Закон № 107 фиксирует такую форму участия государства в охране культурного наследия Португалии, как введение специальных налоговых льгот для лиц, которые являются владельцами или собственниками объектов, прошедших процедуру классификации. В частности, речь может идти об освобождении от налога на недвижимость; сокращении налогового бремени, если собственник или держатель объекта, включенного в Реестры, осуществляет работы по их консервации или восстановлению.

Помимо налоговых «послаблений» законодатель предусматривает и иные стимулы финансового характера, которые фиксируются в специальном законодательстве по данному вопросу.

IV. Органы управления по охране памятников истории и культуры

Центральным звеном по охране культурного наследия Португалии является Министерство культуры, под эгидой которого действуют португальский Институт по вопросам архитектурного наследия, Институт по вопросам археологии, Институт по вопросам искусств, Центр по вопросам фотографии, Институт по вопросам кинематографии и других средств массовой информации, Институт национальных архивов и др.

Через свои региональные подразделения совместно с другими департаментами эти органы уполномочены проводить исследования, а также осуществлять иные меры, о чем говорилось выше, в части оценки, классификации и охраны памятников истории и культуры.

Важную роль в осуществлении комплекса мер, направленных на идентификацию памятников истории и культуры, а также на их классификацию, играет португальский Институт по вопросам культурного наследия, имеющий статус публичного учреждения. Этот орган осуществляет свою деятельность на базе автономного бюджета.

Указанные выше органы осуществляют свою деятельность по многим вопросам на базе «пилотных» исследований, проводимых ассоциациями по охране культурного наследия, создаваемыми на различных уровнях власти.

V. Ответственность за нарушение законодательства о памятниках истории и культуры

1. В УК Португалии предусмотрено наказание в виде лишения свободы либо значительных штрафных санкций за совершение ряда действий, причинивших значительный ущерб культурному и историческому наследию страны.

Лицо, совершившее без разрешения компетентных органов перемещение или уничтожение полностью или частично недвижимых объектов, полностью или частично прошедших классификацию и получивших статус памятника истории или культуры, наказывается тюремным заключением на срок до трех лет или штрафом в 360 дневных ставок (размер штрафа определяется судом с учетом материального положения и иных персональных данных лица, совершившего подобное деяние).

Более жесткие меры наказания предусмотрены УК в случае незаконного вывоза памятника истории или культуры, отнесенного к категории «национальное достояние»: тюремное заключение на срок до пяти лет или штраф в 600 дневных ставок. В том случае, если подобные действия совершены по небрежности, — тюремное заключение на срок до одного года или штраф до 120 дней.

Несоблюдение мер по охране памятников истории и культуры, предусмотренных Законом № 107, вследствие чего имело место разрушение сооружений, являющихся частью археологических раскопок, наказывается тюремным заключением на срок до трех лет или штрафом до 360 дневных ставок.

2. Рассматриваются как особо серьезные правонарушения в области порядка управления:

а) перенос или уничтожение недвижимого объекта без разрешения на этот счет или проведение работ в нарушение предписаний;

б) экспорт объекта, прошедшего процедуру классификации, или объекта, в отношении которого реализуется подобная процедура, без наличия специального разрешения или лицензии;

в) нарушение требования в части наличия разрешения на вывоз памятника, который не был предварительно внесен в Реестр, если полученная выгода от такой операции превысила 20 млн. эскудо.

Лицо, совершившее подобные деяния, наказывается штрафом на сумму от 500 тыс. до 5 млн. эскудо, если речь идет о физическом лице, либо от 5 млн. до 100 млн. эскудо, если подобные действия совершены группой лиц.

Несоблюдение собственником или владельцем памятника истории и культуры требования об уведомлении компетентных органов о возникшей для таких объектов угрозе; нарушение требования об уведомлении компетентных органов о намечаемых работах в отношении таких памятников; нарушение предписаний о ввозе на территорию страны памятников истории или культуры; нарушение предписаний об экспорте памятников истории и культуры, предусмотренных актами ЕС; нарушение предписаний о порядке содержания и проведения работ, если речь идет об объектах, представляющих публичный интерес, рассматривается как совершение серьезного правонарушения в области порядка управления. Физическое лицо за совершение подобных действий наказывается штрафом на сумму от 350 тыс. до 3,5 млн. эскудо. Если речь идет о деяниях, совершенных группой лиц, штраф увеличен от 3,5 млн. до 20 млн. эскудо.

Рассматриваются как незначительные правонарушения в области порядка управления несоблюдение собственником или владельцем памятника истории или культуры, имеющего статус объекта, представляющего муниципальный интерес, требования сообщать компетентным органам о грозящей такому объекту опасности. За совершение подобного правонарушения предусмотрено наказание в виде штрафа на сумму от 100 тыс. до 500 тыс. эскудо, если речь идет о физическом лице, и от 500 тыс. до 5 млн. эскудо — в случае совершения подобного деяния группой лиц.

Аналогичные последствия наступают также для лица, не выполняющего предписания об обеспечении права граждан Португалии на культурное наследие.

В соответствии со ст. 110 Закона № 107 пресечение действий, подпадающих под категорию противоправных деяний в области порядка управления, и наказание виновных в содеянном лиц осуществляется

органами по охране культурного наследия, в ведении которых находятся службы, обеспечивающие классификацию объектов.

В том случае, когда отмеченная выше процедура была осуществлена в указанном выше порядке, штраф перечисляется в бюджет государства в размере 60 и 40% — в бюджет соответствующего органа по охране культурного наследия.

Если работы по консервации памятников истории или культуры проведены не на должном уровне или без соответствующей лицензии, в результате чего такому объекту был причинен невосполнимый вред, лицо, совершившее подобные действия, помимо уплаты штрафа обязано компенсировать расходы на его восстановление.

А.Н.Домрин
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО США ОБ ОХРАНЕ
ПАМЯТНИКОВ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

I. Система законодательства

Федеральное законодательство США об охране и использовании памятников истории и культуры имеет относительно долгую (для Соединенных Штатов) историю.

Еще в 1889 г. Конгресс США принял постановление «О сохранении в качестве памятника национального значения одного из древнейших сооружений индейского населения страны – Каса Гранде в Джайла Велли, штат Аризона». Это была первая историческая постройка, официально квалифицированная как «памятник».

Первым законом об охране памятников истории в США стал Закон «О древностях» 1906 г., наделивший президента полномочием относить к категории охраняемых памятников объекты, находящиеся на земле, принадлежащей федеральной администрации.

В настоящее время федеральное законодательство об охране и использовании памятников истории и культуры кодифицировано в Своде законов США — в разд. 16 «Охрана (консервация)»: гл. 1 «Национальные парки, военные парки, монументы и морское побережье»; гл. 1А «Исторические места, здания, объекты и древности».

Основными нормативными актами являются: Закон от 21 августа 1935 г. «Об американских исторических местах, зданиях и древностях» (или просто «Об американских исторических местах») с поправками 1965, 1970, 1976 и 1998 гг. (Свод законов США, разд. 16, § 461–467b); Закон от 26 октября 1949 г. «О Национальном тресте по охране памятников истории в Соединенных Штатах» с поправками 1953

и 1960 гг. (Свод законов США, разд. 16, § 468а–468е); Закон от 15 октября 1966 г. «Об охране памятников истории, имеющих национальное значение» (Public law, ch.88–665) с поправками 1970, 1973, 1976, 1980, 1992 и 2000 гг. (Свод законов США, разд. 16, § 470–470х-6).

II. Понятие и виды памятников истории и культуры

В Своде законов США содержится ряд принципиальных определений, связанных с памятниками истории и культуры.

Памятники истории — это «районы, территории, здания, сооружения, объекты, внесенные в Национальный реестр». Данное определение распространяется на остатки и руины перечисленных объектов, а также на их описания.

Сохранение представляет собой «идентификацию, оценку, составление описи и документации, ревитализацию, приобретение, охрану, управление, реабилитацию, реставрацию, стабилизацию, использование, реконструкцию, а также любую комбинацию из перечисленных определений».

Районом исторической консервации называется «зона из нескольких жилых городских кварталов, которая содержит памятники истории, здания, имеющие одинаковые или сходные архитектурные характеристики, или представляет собой единое культурное целое» (разд. 16, § 470w).

III. Учет и регистрация памятников истории и культуры

Закон 1966 г. «Об охране памятников истории, имеющих национальное значение» возложил на министра внутренних дел обязанность составлять Национальный реестр, внося в него районы, территории, здания, сооружения и другие объекты, имеющие ценность с точки зрения американской истории, архитектуры, археологии, техники и культуры (п. 1А ст. 101а).

После консультации с организациями и обществами, занимающимися охраной памятников истории и археологии, министр должен определить критерии, на основе которых памятник может быть внесен в Национальный реестр. Ему также принадлежит право

пересмотра этих критериев (п. 1В ст. 101а). Правительства штатов могут рекомендовать министру внести в реестр тот или иной памятник.

Памятники, отвечающие разработанным критериям, вносятся в реестр по представлению правительства штатов или по рекомендации местных муниципалитетов и отдельных граждан. Вопрос о внесении памятников в Национальный реестр рассматривается министром: по представлению — в течение 45 дней, по рекомендации — 90 дней (п. 3—4 ст. 101а).

Список охраняемых памятников истории и культуры федерального уровня постоянно пополняется. Только в 1990—2000 гг. Конгрессом США были приняты более 40 актов, объявляющих новые «исторические места национального значения» (так, в 1998 г. такого статуса была удостоена Центральная школа г. Литтл-Рок, штат Арканзас, с которой связаны драматические события периода десегрегации конца 50-х — начала 60-х годов), новые «поля сражений национального значения» (в том числе в долине Шенандоа, штат Вирджиния), вводящих целые «зоны национального достояния» (например, в районе боев периода Гражданской войны в штате Теннесси) или посвященных ранее установленным «историческим местам национального значения» (в том числе связанным с именами Франклина Д. Рузвельта, Элеоноры Рузвельт, М.Л.Кинга, Джимми Картера и т.д.) (полный список см.: U.S. Code Annotated, Title 16. Conservation, § 460k to 470mm (2000), p.757—761).

IV. Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников истории и культуры

Наиболее значительным федеральным актом, регулирующим охрану памятников истории и культуры, является Закон 1966 г. «Об охране памятников истории, имеющих национальное значение». В ст. 1 закона констатируется:

«1. Дух и прогресс Нации основываются и проявляются в ее историческом наследии.

2. Исторические и культурные основы Нации должны быть сохранены как живой компонент существования и развития нашего общества; они должны служить ориентирами для американского народа.

3. Памятники истории, представляющие собой наследие нации, все чаще оказываются утраченными безвозвратно.

4. Охрана этого незаменимого наследия представляет собой общественный интерес, так как сохранение и обогащение жизненно важного культурного, образовательного, эстетического и экономического наследия является источником энергии и вдохновения для грядущих поколений американцев.

5. Перед лицом постоянного роста городского и промышленного строительства предпринимаемые правительством и неправительственными организациями усилия недостаточны для гарантирования будущим поколениям действительной возможности оценить богатое наследие Нации и восхититься им.

6. Рост знаний о нашем историческом наследии, выработка средств для лучшего его исследования и использования, а также поощрение его охраны будут содействовать экономическому росту и развитию страны.

7. Несмотря на значительные усилия, предпринимаемые частными агентствами и отдельными лицами для охраны и использования памятников истории, Федеральному правительству необходимо: а) усилить свою деятельность в этом направлении; б) максимально способствовать частной охранной деятельности; в) оказывать содействие правительствам штатов, а также Нацио-нальному тресту по охране памятников истории США в их охранной деятельности».

Основываясь на вышеизложенном, Федеральное правительство заявляет о стоящих перед ним задачах:

«В сотрудничестве с другими государствами, штатами, местными правительствами, индейскими племенами, частными организациями и отдельными лицами:

1. Принимать меры (включая носящие характер финансовой и технической помощи) по улучшению условий, в которых наше современное общество и историческое наследие могут существовать в плодотворной гармонии и удовлетворять социальные, экономические и другие требования существующего и будущих поколений.

2. Осуществлять руководящую роль в деле сохранения исторического наследия Соединенных Штатов и международного сообщества наций.

3. Использовать памятники истории, находящиеся в собственности или под контролем Федерального правительства, на благо нынешнего и будущих поколений и для их вдохновения.

4. Содействовать сохранению памятников истории, не являющихся федеральной собственностью, и максимально способствовать деятельности организаций и отдельных лиц, ведущих охрану памятников на частных началах.

5. Содействовать публичной и частной охране и использованию всех пригодных элементов исторической застройки.

6. Оказывать помощь штатам, местным муниципалитетам, индейским племенам, организациям коренного гавайского населения и Национальному тресту по охране памятников истории США для расширения их деятельности и реализации программ по охране и использованию памятников истории» (ст. 2 Закона 1966 г.).

Ответственность за сохранение национальных памятников истории и культуры возложена на министра (секретаря) внутренних дел.

Закон 1935 г. «Об американских исторических местах, зданиях и древностях» (с последующими поправками) уполномочил министра (секретаря) внутренних дел:

- аккумулировать, сопоставлять и хранить планы, схемы, рисунки, фотографии и другую информацию об исторических местах, зданиях и иных объектах, а также об объектах, имеющих национальное значение с точки зрения их археологической ценности;

- составлять обзор исторических мест, зданий и археологических объектов для определения того, какие из них обладают исключительной ценностью как памятники или объекты, иллюстрирующие историю США;

- проводить необходимые исследования и изыскания для получения верных и точных сведений об определенных местах, зданиях и объектах;

- именем Соединенных Штатов получать в дар, приобретать в виде покупки или иным образом собственность, представляющую исторический или археологический интерес;

- заключать контракты и соглашения со штатами, муниципальными подразделениями, корпорациями, ассоциациями и отдельными лицами по вопросу о защите, сохранении, содержании или использовании в публичных целях исторических или археологических объектов;

- вести работу по восстановлению, реконструкции, реабилитации, сохранению и содержанию исторических мест, зданий и объектов, а также исторической или археологической собственности

национального значения и в случае необходимости открывать и содержать музеи;

- устанавливать памятные доски и памятные знаки;
- в случае необходимости образовывать корпорации по восстановлению, реконструкции, использованию и сохранению какого-либо определенного исторического или археологического объекта;
- развигать учебные программы, связанные с историческими и археологическими объектами национального значения; распространять соответствующие сведения и информацию;
- принимать все необходимые меры для реализации своих полномочий в данной области, издавать соответствующие правила и постановления (Свод законов США, разд. 16, § 462).

Финансирование программ по охране памятников истории и культуры осуществляется министром внутренних дел.

Субсидии предоставляются на определенных условиях (согласование мероприятий с одобренным министром общим планом деятельности по охране памятников истории; предоставление отчетов о проводимых мероприятиях; принятие на себя расходов по содержанию объекта после завершения программы) и в размере, не превышающем 70% общих издержек.

Программы штатов по охране памятников истории должны предусматривать:

- назначение губернатором штата специального должностного лица (офицера по охране памятников истории штата), отвечающего за реализацию программ;
- создание совета по координации мероприятий в данной области (возглавляется офицером по охране памятников истории штата);
- создание условий для широкого участия общественности в осуществлении этих программ, в том числе возможность рекомендации включения какого-либо памятника истории в Национальный реестр (п. 1 ст. 101b Закона 1966 г.).

Периодически, но не реже одного раза в четыре года, министр внутренних дел должен оценивать результаты осуществления штатами программ по охране памятников. В случае, если министр придет к выводу о том, что такая программа не отвечает требованиям федерального законодательства об охране памятников, он может отменить ее и приостановить — частично или полностью — предоставление субсидий соответствующему штату (п. 2 ст. 101b).

Офицер по охране памятников истории штата уполномочен:

— вести общий обзор памятников истории, находящихся на территории штата, в сотрудничестве с федеральными и штатными агентствами, местными муниципалитетами, частными организациями и отдельными лицами;

— представлять памятники для включения их в Национальный реестр;

— разрабатывать и осуществлять общий план сохранения памятников истории штата;

— распоряжаться средствами, поступившими в виде федеральной помощи для сохранения памятников штата;

— консультировать соответствующие федеральные и штатные агентства и муниципалитеты по вопросам охраны памятников;

— сотрудничать с министром внутренних дел и Консультативным советом по охране памятников истории, а также с другими федеральными и штатными агентствами, муниципалитетами и частными лицами в деле охраны памятников;

— информировать общественность, осуществлять подготовку помощников из числа общественности, на добровольных началах оказывающих помощь в деле реализации федеральных и штатных программ по охране памятников;

— сотрудничать с муниципалитетами при разработке ими локальных программ охраны памятников и оказывать содействие в деле их реализации (п. 3 ст. 101b).

Правительства штатов при реализации возложенных на них обязанностей по охране памятников могут заключать контракты и соглашения с «любой квалифицированной филантропической организацией или с учебными заведениями» (п. 4 ст. 101b).

Помимо указанной выше возможности предоставления субсидий министр внутренних дел после консультации с соответствующим офицером по охране может осуществлять прямое покрытие расходов на сохранение памятников, включенных в Национальный реестр. Фонд прямого покрытия расходов составляет 10% от всех средств, выделяемых министром для реализации возложенных на него полномочий по охране памятников. Средства этого фонда могут быть использованы для подготовки и повышения квалификации специалистов, занятых восстановлением памятников, и для помощи

отдельным гражданам, занятым сохранением определенного памятника, включенного в Национальный реестр (п. 3А ст. 101d).

Министр внутренних дел после консультации с соответствующим офицером по охране может предоставить субсидию или заем какому-либо индейскому племени или филантропической благотворительной организации, представляющей какое-либо этническое меньшинство, для сохранения его культурного наследия (п. 3В ст. 101d).

Министр внутренних дел при выполнении возложенных на него обязанностей в области охраны и использования памятников истории и культуры уполномочен сотрудничать или получать помощь и поддержку от любого федерального, штатного или муниципального агентства, от любого учебного или научного института, от любой патриотической ассоциации и от частных лиц. Такая профессиональная или техническая помощь может быть оплачена из фонда средств, выделяемых Конгрессом на охрану памятников.

При необходимости могут быть образованы технические консультативные комитеты по вопросам, связанным с восстановлением или реконструкцией определенного исторического здания или сооружения (Свод законов США, разд. 16, § 464).

Помимо министра внутренних дел ответственность за охрану памятников истории и культуры несут другие должностные лица. Закон 1966 г. (в редакции 1980 г.) предусматривает ответственность глав всех федеральных ведомств за охрану памятников истории, в ведении которых эти памятники находятся (п. 1 ст. 110а).

В Своде законов США содержится норма, уполномочивающая министра обороны США составлять обзоры и проводить исследования всех «полей сражения в пределах континентальной территории США, на которых войска Соединенных Штатов или 13 колоний выступали против общего врага». Такие исследования и обзоры должны быть взяты за основу при подготовке общих планов и проектов по увековечению памяти об этих местах воинской славы (§ 455).

Ежегодно министр обороны США должен через президента представлять в Конгресс отчет о проделанной в соответствии с вышеприведенным положением работе и возникающие в связи с этим рекомендации (§ 455а).

В целях охраны зданий, представляющих ценность с исторической, архитектурной или культурной точек зрения, в 1976 г.

Конгресс США принял Закон «О комплексном использовании общественных зданий». Он предусматривал ряд мер, которые должны проводиться в жизнь главой ведомства публичных служб. В частности, администратор публичных служб уполномочивается приобретать и использовать для федеральных служб помещения в зданиях, представляющих особую ценность; содействовать размещению в таких зданиях коммерческих служб, а также служб, осуществляющих свою деятельность в области культуры и образования; обеспечивать доступ широкой публики в такие места и т.д. Администратор должен осуществлять свою деятельность в сотрудничестве с губернаторами штатов и должностными лицами местных органов, ведающими вопросами общественных зданий. Администратор публичных служб получает информацию о наличии зданий, которые представляют особую ценность и которые могут использоваться для федеральных учреждений, от Консультативного совета по охране памятников истории.

Министру внутренних дел предоставлено право по согласованию с министром сельского хозяйства, министром обороны, администратором публичных служб и директором Смитсоновского института устанавливать правила контроля за охраной памятников истории, находящихся в ведении Федерального правительства (ст. 101 Закона 1966 г. в ред. 1980 г.).

Министр внутренних дел имеет право издавать предписания о правилах поведения на территории памятников истории. Все чиновники Службы национальных парков имеют право задерживать нарушителей этих предписаний и направлять их ближайшему комиссару (служащему парковой полиции), который может издать предписание об аресте. Нарушители могут быть арестованы и непосредственно парковой полицией.

В случае если какое-либо правительственное агентство намерено осуществить возведение плотины или дамбы или выдать лицензию какой-либо частной корпорации на подобные работы, оно должно предварительно направить министру письменное уведомление о своем намерении. В уведомлении должны быть указаны размеры плотины и примерные границы зоны затопления. Там же должны быть указаны объекты, находящиеся в зоне предполагаемого затопления и которые могут представлять исторический или археологический интерес (Свод законов США, разд. 16, § 469a).

В случае если какое-либо федеральное агентство приходит к выводу — самостоятельно или в результате письменного уведомления со стороны соответствующей организации по охране памятников истории и археологии — о том, что его деятельность по реализации какой-либо федеральной программы может вызвать безвозмездную утрату или разрушение памятников науки, истории и археологии, такое агентство должно в письменном виде уведомить об этом министра внутренних дел. Оно также должно предоставить ему необходимую информацию о своей деятельности. Агентство может потребовать от министра провести необходимые меры по восстановлению или сохранению таких памятников (§ 469a-1a).

Министр внутренних дел при получении подобного письменного уведомления должен в течение 60 дней предпринять меры для изучения возможности предотвращения такого разрушения. При этом он может выплатить компенсацию за задержку в проведении работ, которые планировались соответствующим ведомством или корпорацией (§ 469a-2).

Министр внутренних дел должен предоставлять федеральным агентствам, правительствам штатов, муниципалитетам, частным организациям и отдельным лицам, а также «другим Нациям» и международным организациям информацию относительно подготовки специалистов, занятых сохранением памятников истории, относительно методов и техники сохранения памятников, а также относительно соответствующих программ, реализуемых на федеральном, штатном и местном уровнях (ст. 101 Закона 1966 г.).

Президент США по рекомендации министра внутренних дел присуждает ежегодные премии в размере до 1000 долл. лицам, внесшим выдающийся вклад в дело сохранения памятников истории (ст. 110).

5 марта 1980 г. Конгресс США принял закон (Public law, ch.96-199), наделяющий министра (секретаря) внутренних дел полномочием составлять обзор мест, которые, по его мнению, могут быть использованы как памятные знаки, посвященные «каждому» бывшему президенту США. Любопытно, что согласно закону такие «места или строения могут быть исторически не связанными» с жизнью и деятельностью экс-президентов, но они все же могут быть использованы как «мемориал» в их «честь» (Свод законов США, разд. 16, § 467b).

V. Органы управления по охране памятников

истории и культуры

На федеральном уровне вопросы управления охраной памятников истории и культуры возложены на министра внутренних дел.

Министр внутренних дел уполномочен:

- предоставлять средства штатам для проведения всесторонних изысканий в целях выявления, приобретения, охраны и улучшения состояния памятников истории, архитектуры, археологии и культуры;

- субсидировать деятельность Национального треста по охране памятников истории США;

- участвовать путем предоставления субсидий штатам в программах охраны памятников истории, осуществляемых штатами, местными органами, публичными и частными организациями, а также отдельными лицами. (Подробнее эти полномочия были рассмотрены в предыдущем разделе.)

Охраной памятников истории и культуры в США занимается также ряд органов и специализированных организаций. Главную роль в координации мер по сохранению наследия прошлого и привлечению к этой деятельности общественности призван играть Национальный трест охраны памятников истории. Трест получил свой устав от Конгресса США в 1949 г. как «благотворительная, филантропическая корпорация общественного участия в сохранении исторических мест, зданий и других объектов национального значения».

Правление Национального треста состоит из генерального атторнея (министра юстиции США), министра внутренних дел, директора Национальной художественной галереи и еще шести членов, являющихся гражданами США и избираемых на срок до пяти лет. Председатель правления избирается его членами.

Члены правления Национального треста выполняют свои обязанности безвозмездно, им возмещаются лишь текущие расходы (дорожные и т.п.).

Национальный трест аккумулирует пожертвования, поступающие со стороны частных лиц в различной форме (исторические здания, земельные участки, денежные средства и т.д.).

Национальный трест может заключать контракты и соглашения со штатами, муниципалитетами, корпорациями, ассоциациями и отдельными лицами по вопросам о защите, сохранении, содержании или использовании в публичных целях исторических объектов.

Основной функцией Национального треста является пропаганда национального наследия. Трест занимается также консультативной и научно-исследовательской деятельностью. Осуществляя свою деятельность, Национальный трест должен консультироваться с Консультативным управлением Службы национальных парков относительно выбора исторических мест, зданий и других объектов, требующих охраны (§ 468).

В 1966 г. в соответствии с Законом «Об охране памятников истории, имеющих национальное значение» был образован Консультативный совет по сохранению памятников истории. В состав Совета входят следующие лица:

- 1) председатель, назначаемый президентом США из представителей общественности;
- 2) министр (секретарь) внутренних дел;
- 3) архитектор Капитолия;
- 4) пять министров, в ведении которых находятся памятники истории (министр сельского хозяйства и пр.);
- 5) губернатор, назначаемый членом Совета президентом США;
- 6) мэр, назначаемый членом Совета президентом США;
- 7) президент Национальной конференции по охране памятников истории штатов;
- 8) председатель Национального треста по охране памятников истории;
- 9) четыре эксперта по охране и использованию памятников истории, назначаемых президентом США из числа специалистов в области архитектуры, истории, археологии и смежных дисциплин;
- 10) три члена, назначаемых президентом США из представителей общественности;
- 11) представитель индейского племени или организации коренного гавайского населения, назначаемый президентом США.

Члены Консультативного совета назначаются президентом на четырехлетний срок не более двух раз. Исключение составляют действующие губернатор и мэр, исполняющие обязанности членов Консультативного совета не более четырех лет.

Президент назначает вице-председателя Совета из числа лиц, указанных в п. 5, 6, 9, 10. Вице-председатель исполняет обязанности председателя во время болезни, или отсутствия последнего, или когда данный пост является вакантным (ст. 210е). Исполнительным

директором Консультативного совета является директор Службы национальных парков.

Совет консультирует президента и Конгресс США по вопросам, связанным с охраной исторических памятников; реко-мендует мероприятия по координации деятельности федеральных, штатных и местных органов, частных организаций и отдельных лиц; содействует совместно с публичными и частными учреждениями и институтами развитию производственного обучения и образования в области охраны памятников; консультирует федеральное и штатное правительства при разработке законодательства об охране памятников истории (§ 470i).

Ежегодно Совет представляет президенту и Конгрессу США подробный отчет о своей деятельности. В отчете должны содержаться рекомендации, касающиеся, в частности, вопроса изменения законодательства об охране памятников (§ 470b). По требованию Совета министерства федеральные агентства и независимые органи-зации обязаны предоставить необходимую для его деятельности информацию, оценки и статистические данные (§ 470k).

Консультативный совет по сохранению памятников истории располагает значительными финансовыми средствами. В 1971/73 фин. г., например, на его деятельность ассигновалось по 100 тыс. долл. ежегодно (§ 470h).

С августа 1916 г. в системе Министерства внутренних дел США действует Служба национальных парков. В ведении Службы находится обширная сеть национальных парков, памятников (монументов) и исторических ландшафтов. В компетенцию Службы входит использование находящихся под его юрисдикцией территорий для воспитания граждан США и организации их культурного досуга; оказание помощи штатам, местным органам управления и общественным организациям в деле развития национальных парков, защиты окружающей среды и охраны исторических сооружений.

При министре (секретаре) внутренних дел (и директоре Службы национальных парков) действует Консультативное управ-ление системы национальных парков. Управление состоит из не менее 12 человек (до 1978 г. Управление состояло из 11 членов; в период 1990—1996 гг. — из 16 человек), назначаемых министром внутренних дел на срок до четырех лет. Членами Управления могут быть граждане США, представляющие различные географические и административные регионы страны и

обладающие «выдающимися знаниями и опытом» (outstanding expertise) в таких областях, как история, археология, антропология, историческая и ландшафтная архитектура, биология, экология, геология и т.д. Члены Управления выполняют возложенные на них обязанности на безвозмездной основе (Управление покрывает лишь их транспортные расходы и предоставляет им суточные на период работы «вдали от дома или постоянного места работы» — Свод законов США, разд. 16, § 463a). Начиная с 1996 г. ежегодный бюджет Управления составляет 200 тыс. долл. (Public law, ch.104—333; Свод законов США, разд. 8, § 814(f)(2)).

Консультативное управление системы национальных парков должно было прекратить свое существование 1 января 1990 г., однако его деятельность была продлена сначала до 1 января 1995 г., а затем до 1 января 2006 г. (Свод законов США, разд. 16, § 463f).

В августе 1955 г. было образовано Консультативное управление национальных святынь г. Нью-Йорка, которое консультирует министра внутренних дел, а также способствует участию общественности в реабилитации, развитии и сохранении памятников национального значения, находящихся на территории Нью-Йорка или в его окрестностях. Таким памятником, в частности, является национальный монумент «Статуя Свободы». Консультативное управление проводит изучение этих памятников и дает министру внутренних дел рекомендации по вопросам их сохранения. Министр, в свою очередь, представляет отчеты и рекомендации Консультативного управления в Конгресс США.

С 1910 г. в США действует Комиссия по вопросам изящных искусств. Членами этой постоянной правительственной комиссии являются высококвалифицированные специалисты и эксперты, консультирующие президента США, членов Конгресса и различные правительственные агентства по вопросам, связанным с произведениями искусства и памятниками истории и культуры.

Однако основное ее внимание занимают вопросы, связанные с архитектурой и озеленением г. Вашингтона и округа Колумбия. На ежемесячных заседаниях члены Комиссии рассматривают планы развития и сохранения городских районов, общественных зданий, парков и других элементов градостроительной структуры, которые придают столице США ее неповторимый облик.

В 1978 г. при Министерстве внутренних дел была образована Служба охраны и восстановления национального наследия. Она

призвана «поощрять и способствовать правительственной и частной деятельности по сохранению, развитию, поддержанию, воссозданию и использованию природных и культурных ресурсов на благо живущего и будущих поколений».

Законом 1985 г. «О международной безопасности и развитии сотрудничества» была образована Комиссия по сохранению культурного наследия США за рубежом. Ее целью являются охрана и восстановление кладбищ, монументов и исторических сооружений.

Для выполнения возложенных на нее обязанностей Комиссия имеет право требовать от любого ведомства или государственного органа США, включая государственный департамент, предоставления ей необходимой информации. Ежегодно Комиссия отчитывается перед президентом и Конгрессом США о проделанной работе.

VI. Ответственность за нарушение законодательства

Лицо, виновное в нарушении правил и предписаний, изданных министром внутренних дел по вопросу сохранения памятников истории, подвергается штрафу до 500 долл. (Свод законов США. разд. 16. § 462).

Лица, которые без разрешения министра внутренних дел (или других министров в отношении подведомственной им территории) ведут археологические раскопки, присваивают предметы раскопок, разрушают их или наносят им иной вред, подлежат наказанию в виде штрафа на сумму не более 500 долл. или лишением свободы на срок до 90 дней либо наказываются и тем и другим вместе.

А.Н.Пилипенко

ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ КУЛЬТУРЫ ВО ФРАНЦИИ

I. Система законодательства

Базовым законом, регулирующим охрану памятников в стране является Закон от 31 декабря 1913 г. «Об исторических памятниках» (с изменениями и дополнениями в законах: от 25 июля 1927 г., от 25 февраля 1943 г., от 24 мая 1941 г., от 30 декабря 1966 г. № 66-1042, от 28 декабря 1967 г. № 67-1174, от 23 декабря 1970 г. № 70-1219, от 31 декабря 1976 г. № 76-1285, от 15 июля 1980 г. № 80-532, от 7 января 1983 г. № 83-8), который стал основой Кодекса национального достояния.

Кроме того, вопросы охраны памятников регулируются следующими нормативными актами:

Законом от 2 мая 1930 г. «О реорганизации защиты естественных памятников и ландшафтов художественного, исторического, научного, легендарного и живописного характера» (с последующими изменениями);

Законом от 27 сентября 1941 г. «О регламентации археологических раскопок»;

Законом от 31 декабря 1968 г. № 68-1251 «О поощрении сохранения национального художественного достояния»;

Законом от 7 января 1983 г. № 87-8 «О распределении компетенции между коммунами, департаментами, регионами и государством» и др.

II. Понятие памятников истории и культуры

Французское законодательство не дает определения памятника истории и культуры. Любые движимые и недвижимые предметы и объекты, которые представляют интерес с «исторической, художественной, мифологической, научной и живописной» точек зрения, могут быть отнесены к памятникам истории и культуры, подлежащим охране государством. Таким образом, понятие памятника истории и культуры включает два признака: 1) историческая, художественная, мифологическая, научная или живописная ценность; 2) особый правоохранительный режим.

Согласно законодательству, к памятникам истории и культуры могут быть отнесены: здания, архитектурные ансамбли, движимые памятники искусства и культуры (картины, предметы прикладного искусства, коллекции книг или рукописей и т.д.) и так называемые естественные памятники (ландшафты, озера, реки, леса и т.д.). Вокруг охраняемого памятника (если это строение, ансамбль, ландшафт) может быть установлена охранный зона.

От регистрации освобождаются те движимые памятники культуры, которые находятся в какой-либо государственной коллекции и управляются государством.

III. Учет и регистрация памятников

Закон устанавливает обязанность регистрации памятников культуры в книге регистрации памятников, которая ведется специальным органом защиты памятников — Земельным ведомством охраны памятников. Регистрация осуществляется по распоряжению свыше или по ходатайству. Право ходатайствовать о регистрации памятника имеют:

- собственники памятников культуры;
- община, в которой находится памятник;
- консультативный совет, создаваемый при подчиненных органах защиты памятников.

Регистрация памятников официально становится недействительной, если нет налицо ее законных оснований. Перед каждой регистрацией памятников в книге регистрации заслушиваются собственник и община, на территории которой находится памятник. В

поземельной книге делается пометка о регистрации памятника. Ознакомление с книгой регистрации памятников разрешается любому интересующемуся лицу. Кроме книг регистрации памятников культуры существуют временные регистрационные списки. Закон определяет, что памятник культуры, регистрация которого ожидается, может быть внесен во временный регистра-ционный список. Регистрация во временном регистрационном списке становится недействительной, если в течение шести месяцев памятник культуры не внесен в книгу регистрации памятников. Следует также отметить, что меры по охране памятников культуры могут распространяться и на памятники культуры, которые не внесены ни в книгу регистрации памятников, ни во временный регистрационный список.

Для того чтобы на здание, предмет или ландшафт распространялся режим государственной охраны, они должны быть включены в специальный список памятников, охраняемых государством. Включение памятников в список находится в компетенции министра по делам культуры. Однако если памятник культуры либо земля, на которой расположены здания, либо ландшафт, требующие охраны, не являются собственностью государства, то для включения их в список требуется согласие собственника (департамента, коммуны, учреждения или частного лица). В случае несогласия собственника на включение принадлежащего ему памятника в число охраняемых государством таковое может быть осуществлено вопреки его воле специальным декретом Государственного совета. Кроме того, по представлению министра по делам культуры памятники истории и культуры или земля, на которой они расположены, могут быть принудительно выкуплены государством у собственника.

Если включению в список подлежат реки или озера, которые могут быть использованы для получения электроэнергии, то на это требуется согласие заинтересованного министра. На включение в список здания, являющегося собственностью государства, требуется согласие министра, в пользование которого оно передано. В случае отсутствия такого согласия вопрос решается правительством.

Список памятников истории и культуры, поставленных под охрану государства, пересматривается каждые десять лет и публикуется в печати. Для исключения из списка охраняемых зданий или ландшафтов требуется издание правительственного декрета, а для исключения

движимых памятников — постановление министра по делам культуры (и то и другое принимается по инициативе государства или собственника).

Кроме национального списка памятников истории и культуры существуют дополнительные списки исторических памятников, которые ведутся на региональном уровне. Просьба о включении в дополнительный список может исходить от собственника, а также от любого заинтересованного физического или юридического лица. В дополнительный список включаются только недвижимые памятники. Префект региона передает просьбу о включении недвижимости в дополнительный список исторических памятников на заключение региональной комиссии по историческому, археологическому и этнографическому достоянию. На основании заключения комиссии префект региона решает вопрос о включении недвижимости в дополнительный список. Префект региона может обратиться к министру по делам культуры о включении недвижимого памятника в национальный список. В этом случае министр обязан передать предложение префекта на заключение Высшей комиссии по историческим памятникам и Высшему совету по археологическим исследованиям, если речь идет об археологических раскопках. На основании заключения указанных комиссий министр по делам культуры решает вопрос о включении недвижимости в национальный список.

Если инициатива о включении в национальный список исходит от министра по делам культуры, он обязан получить заключение от региональной комиссии по историческому, археологическому и этнографическому достоянию и проконсультироваться в Высшей комиссии по историческим памятникам и, в случае необходимости, в Высшем совете по археологическим исследованиям.

IV. Содержание памятников

Включение произведения искусства, памятника культуры, городского ансамбля или ландшафта в список охраняемых государством влечет за собой для собственников или владельцев (в том числе и для государства) обязанность обеспечить их сохранность. А потому они лишены права производить какие-либо работы, которые могут изменить облик памятника или ландшафта (в том числе и строительство в зоне памятника). Если это влечет за собой ограничение возможностей

эксплуатации памятника и приводит к убыткам, собственник имеет право на получение от государства соответствующего возмещения.

Охраняемые памятники не могут быть разрушены, перемещены, реставрированы, перестроены или достроены без специальной санкции министра по делам культуры. Сам же министр (через органы, ведающие охраной) может обязать собственника произвести реставрацию памятника. В этом случае министр определяет сумму дотации, выделяемой на это государством (не свыше 50% всей стоимости реставрации). Размер дотации собственник памятника может оспаривать в административном трибунале. В случае срочной необходимости для спасения памятника министр вправе объявить о временном переходе памятника в распоряжение государства (если речь идет о здании, то государству могут быть переданы и соседние строения).

Памятники истории и культуры, принадлежащие государству, неотчуждаемы. Если же собственниками являются департаменты или коммуны, то отчуждение может иметь место, но только с разрешения министра по делам культуры и только государственному органу или учреждению. Частные лица, являющиеся собственниками памятников, включенных в список охраняемых, могут отчуждать их только с разрешения министра по делам культуры. При этом собственник обязан сообщить приобретателю о том, что предмет является охраняемым памятником. Дарители и завещатели должны обязать нового собственника не только гарантировать сохранность памятника, но и сохранить свободный (бесплатный или платный) доступ публики для осмотра.

Дарение и завещание в пользу государства освобождаются от уплаты сборов и налогов.

Вывоз памятников истории и культуры, охраняемых государством, за границу (продажа, завещание, дарение, обмен) запрещается вообще, вне зависимости от того, кто является собственником — государство или частное лицо.

Во Франции сложилась практика принятия парламентом программных законов в области монументального наследия на пятилетний срок.

Указанные суммы ежегодно пересматриваются с учетом индекса цен. Выделенные средства направляются:

— на реставрацию и поддержание в сохранности исторических памятников, внесенных в национальный и дополнительные списки, а

также имущества, в них содержащегося, состояние которых требует важных работ: гражданские, военные и религиозные здания, в частности соборы, исторические парки и сады;

— на сохранение крупных археологических ландшафтов. Ежегодно правительство представляет в парламент отчет о реализации указанного закона.

V. Органы управления по охране памятников

Охраной памятников истории и культуры ведают министр по делам культуры, префекты регионов, департаментов и мэры коммун.

В рамках Министерства культуры при Главном управлении архитектуры функционирует постоянная Комиссия по охране памятников культуры и искусства. В ее функции входят подготовка мер, направленных на сохранение и реставрацию охраняемых памятников, а также поиски ценных исторических и культурных памятников, представляющих исторический или художественный интерес и потому подлежащих включению в число охраняемых. Комиссия, состоящая из четырех отраслевых секций, формируется из чиновников министерства и привлеченных специалистов (историков, архитекторов, искусствоведов).

Под председательством министра культуры функционирует Национальная комиссия по всеобщей инвентаризации памятников и художественных богатств (далее — Комиссия). В состав Комиссии входят 39 человек: представители министерств и ведомств, научных и творческих организаций. Комиссия готовит заключения и предложения по организации учетных работ и исследований в области материальной культуры. Она рассматривает вопросы, касающиеся общих задач и методологии этих исследований, а также публикации и распространения их результатов. Комиссия собирается не менее двух раз в год по инициативе министра культуры или по требованию не менее половины ее членов с определенной повесткой дня. В рамках Комиссии функционируют постоянное представительство и оценочный комитет.

Кроме комиссий в рамках Министерства культуры существует Национальная касса по охране памятников культуры и искусства, в задачи которой входят сбор средств, предназначенных для охраны памятников (помимо тех, которые ежегодно выделяются из государственного бюджета), и распоряжение этими средствами.

Помимо национальных органов по охране памятников истории и культуры существует система местных органов, занимающихся вопросами охраны памятников. При префектах регионов действуют региональные комиссии по историческому, археологическому и этнографическому достоянию. Председательствует в комиссии префект региона или его представитель. В состав комиссии входят 30 человек: представители административного аппарата, специалисты, представители общественных организаций. Комиссия подготавливает заключения по всем вопросам, касающимся изучения, защиты и сохранения исторических, археологических и этнографических памятников в регионе.

В департаментах функционируют специальные департаментские органы по охране памятников истории и культуры, подчиненные префектам департаментов.

В 1970 г. были созданы высшая и департаментские комиссии по охране местностей и пейзажей, имеющих историческое, научное или художественное значение. Высшая комиссия является консультативным органом при министре культуры. Она состоит из представителей парламента, Государственного совета и ряда ведомств, а также четырех архитекторов и десяти специалистов. Комиссия имеет постоянную секцию, на которую возлагается подготовка вопросов к рассмотрению комиссией. Департаментские комиссии возглавляются префектом и состоят из представителей ряда центральных и местных органов или специалистов, ими назначаемых.

VI. Ответственность за нарушение законодательства

Нарушение собственниками или владельцами охраняемых памятников возложенных на них обязательств влечет за собой ответственность — имущественную, административную или уголовную.

В случае констатации министром культуры угрозы разрушения охраняемого памятника истории или культуры, а собственник или владелец не хочет или не может принять соответствующие меры для его сохранения, министр правомочен либо предписать проведение реставрационных работ за счет государства и взыскать затраченные суммы с собственника, либо передать памятник органам церковного управления или музеям, которые возьмут на себя сохранение и реставрацию памятника.

В тех случаях, когда собственник или владелец охраняемого памятника в нарушение установленных правил производит запрещенные работы (строительство в охранной зоне, перестройка и т.д.), он может быть оштрафован на сумму от 2 тыс. до 60 тыс. фр. Правом констатировать нарушения, влекущие за собой штраф, пользуются: полиция, представители Министерства культуры, члены комиссии по охране памятников, работники архитектурного надзора, местные органы власти и представители Министерства сельского хозяйства (последние только в отношении охраняемых ландшафтов, включающих реки, озера, леса).

Независимо от наложения штрафа работы, предпринятые в нарушение запретов, могут быть приостановлены по распоряжению прокуратуры на основании просьбы министра культуры, местных властей или следователя, ведущего расследование по делу о нарушении сохранности памятника. Собственник и другие виновные лица наказываются лишением свободы от одного месяца до двух лет и штрафом от 500 до 40 тыс. фр. (ст. 257 УК).

Решение о приостановке работ может быть вынесено и судом, и тогда оно подлежит немедленному исполнению до его вступления в законную силу.

В тех случаях, когда органы суда или прокуратуры медлят с вмешательством, местные органы власти (префект или мэр) могут вынести постановление о приостановлении работ. Постановление немедленно передается в прокуратуру, которая либо отменяет его, либо передает дело в суд. Если суд подтверждает постановление о приостановке работ и констатирует нарушение правил сохранения памятника, то он выносит решение, обязывающее собственника восстановить памятник или охранную зону вокруг него в первоначальном виде. Невыполнение решения суда в установленный срок может повлечь за собой для собственника наказание в виде уплаты штрафа (от 5 тыс. до 100 тыс. фр.) или лишения свободы (от 15 дней до трех месяцев), а также уплату пени за каждый день просрочки (от 20 до 500 фр.). Если, несмотря на эти санкции, собственник все же не выполнит решение суда о восстановлении памятника в первоначальном виде, то Министерство культуры может либо осуществить эти работы за счет владельца, либо провести принудительный выкуп памятника.

Наказанию подлежат хранители и охранники памятников культуры и истории за пренебрежительное отношение к своим обязанностям, повлекшее разрушение или похищение памятника (лишение свободы от восьми дней до трех месяцев и штраф от 150 до 15 тыс. фр. или одно из этих наказаний).

Согласно ст. 21 Закона от 31 декабря 1913 г. «Об исторических памятниках» вывоз памятников культуры и искусства, охраняемых государством, за границу запрещен, независимо от того, кто является собственником — государство или частное лицо. За нарушение этого запрета ст. 31 Закона предусматривает наказание в виде штрафа в размере от 200 до 40 тыс. фр. и тюремного заключения на срок от шести дней до трех месяцев либо одного из этих наказаний.

В случае рецидива предусмотренные минимум и максимум штрафа удваиваются (ст. 34-1 Закона 1913 г.).

Наказания назначаются с учетом отягчающих и смягчающих обстоятельств, указанных в ст. 463 УК Франции.

И.Г.Тимошенко
ПАМЯТНИКИ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ:
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

1. Международно-правовые нормы
охраны памятников истории и культуры
(общая характеристика)

Вопросы международно-правовой охраны памятников истории и культуры становятся актуальнее с каждым годом. Неблагоприятное состояние окружающей природной среды, стихийные бедствия, военные конфликты, техногенные факторы ставят международное сообщество и отдельные государства перед необходимостью более тесного сотрудничества в данной области как на двусторонней, так и на многосторонней основе, в том числе в рамках действующих международных организаций. Этот процесс идет параллельно с развитием и совершенствованием национального законодательства по охране памятников истории и культуры, которое основывается на положениях фундаментальных международно-правовых актов в данной сфере.

К настоящему времени сложилась и действует система международно-правовых норм в области охраны памятников истории и культуры, включающая положения следующих основных международных конвенций:

— Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 г. (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. — Вып. XIX. — М., 1960. — С.114—142);

— Парижской конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности от 14 ноября 1970 г. (ЮНЕСКО, акты Генеральной конференции, 16-я сессия. Резолюции. — С.146—158);

— Парижской конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. (ЮНЕСКО, акты Генеральной конференции, 17-я сессия. Резолюции. — С.145—157);

— Римской конвенции УНИДРУА о похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностях от 24 июня 1995 г. (ILM, v.XXXIV. — 1995, N 5. — Р.1330—1339);

— Парижской конвенции об охране культурного наследия, находящегося под водой, от 2 ноября 2001 г. (<http://www.unesco.org/culture/laws/underwater/html>).

Сторонами названных конвенций являются большинство государств мира, что свидетельствует об универсальном характере содержащихся в них правовых норм.

Так, например, участниками Парижской конвенции 1972 г. по состоянию на январь 2002 г. являлись более 160 государств.

Большое внимание охране памятников истории и культуры традиционно уделяют европейские государства, на территории которых сосредоточены значительные запасы культурных ценностей. Так, в частности, действует Европейская конвенция об охране археологического наследия от 6 мая 1969 г. (Лондонская конвенция). Ряд актов принят в рамках Европейского союза, например Рекомендация Комиссии Европейских сообществ 1974 г. о защите архитектурного и природного наследия (Official Journal L 021, 28/01/1975 P.0022—0023); решение министров, ответственных за вопросы культуры, принятое в рамках Совета Европейских сообществ в 1986 г., о сохранении произведений искусства и народных промыслов (Official Journal C 320, 13/12/1986 P.003—0004). В 2002 г. учрежден Фонд солидарности Европейского союза. Он призван предоставлять заинтересованным государствам в случае стихийных бедствий и катастроф помощь на восстановление различных объектов, в том числе объектов культуры. Средства Фонда выделяются, в частности, для обеспечения превентивных мер и мер срочного или чрезвычайного характера, направленных на защиту культурного наследия (Council Regulation (EC)

N 2012/2002, 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund).

Поскольку универсальные нормы об охране памятников истории и культуры распространяются на большинство государств мира, в том числе и на европейские государства, в данном обзоре рассматриваются акты, содержащие нормы именно такого характера.

Гаагская конвенция 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта стала первым международным соглашением, в котором объединены многие ранее действовавшие нормы по охране культурных ценностей в случае вооруженных столкновений государств. В Преамбуле конвенции записано, что «ущерб, наносимый культурным ценностям каждого народа, является ущербом для всего человечества» и что государства-участники должны принять все возможные меры по организации защиты культурных ценностей до начала какого-либо вооруженного конфликта с тем, чтобы в случае такого конфликта немедленно вступал в действие международно-согласованный правовой механизм их охраны.

Конвенция 1954 г. предусматривает применение ее положений в случае «любого вооруженного конфликта», который может возникнуть между сторонами, даже если «состояние войны» не было признано одной из них, в случае «частичной или полной оккупации» и даже при вооруженном конфликте, не имеющем международного характера. В этом случае должны применяться нормы Конвенции, касающиеся «уважения культурных ценностей» (ст. 19).

Конвенция установила два вида режима защиты культурных ценностей: общий и специальный. Все объекты, отнесенные ею к культурным ценностям, подпадают под режим общей защиты. Кроме этого предусмотрен специальный режим защиты для ограниченного круга культурных объектов, представляющих особую ценность для человечества. Эти объекты должны определяться в соответствии с установленными критериями в целях их последующего внесения в перечень, ведение которого возложено на Генерального директора ЮНЕСКО.

Парижская конвенция 1970 г. о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, призвана предотвращать хищения и незаконную торговлю культурными ценностями. Основная идея конвенции заключается в признании государствами-участниками

того факта, что незаконные ввоз, вывоз и передача права собственности на культурные ценности наносят урон культурному наследию страны происхождения и что необходимо международное сотрудничество как средство обеспечения охраны национальных культурных ценностей этих государств. В Конвенции содержатся нормы о противодействии государствам-участникам указанной противоправной деятельности всеми доступными им средствами и искоренении порождающих ее причин. Важным положением конвенции является указание на необходимость возмещения причиненного ущерба. Компетентные государственные органы должны следить за тем, чтобы любому случаю исчезновения культурной ценности придавалась огласка.

Незаконными считаются ввоз, вывоз и передача права собственности на культурные ценности, совершенные в нарушение правил, принятых государствами-участниками в соответствии с Конвенцией. Кроме того, рассматриваются как незаконные принудительные вывоз и передача права собственности, являющиеся прямым или косвенным результатом оккупации страны иностранной державой (ст. 11).

В целях охраны своего культурного наследия на государства возложена обязанность создания специализированных служб, располагающих квалифицированными специалистами. Эти службы призваны обеспечить разработку и принятие соответствующего законодательства; организацию контроля за проведением археологических раскопок; содействие развитию научных и технических учреждений (музеев, библиотек, архивов, лабораторий, мастерских), необходимых для сохранения и популяризации культурных ценностей; установление специальных правил деятельности для коллекционеров, антикваров и мер контроля за этой деятельностью.

Помимо национальных мер борьбы с незаконным перемещением культурных ценностей Конвенция 1970 г. предусматривает различные формы международного сотрудничества заинтересованных государств. Так, государство-участник, культурное наследие которого подвергается опасности путем хищения археологических или этнографических материалов, может обратиться к другим государствам-участникам, которых это касается. Эти государства обязаны в таких случаях участвовать в «согласованном международном усилии по определению и осуществлению необходимых конкретных мер, включая контроль за вывозом, ввозом и между-народной торговлей соответствующими

конкретными культурными ценностями» (ст. 9). Важно подчеркнуть, что и до соглашения каждое заинтересованное государство должно предпринимать предварительные меры, направленные на предупреждение нанесения непоправимого ущерба культурному наследию государства, обращающегося с просьбой. Как видно из сказанного, речь идет об обстоятельствах чрезвычайного характера, требующих срочного международного вмешательства.

Другой формой международного сотрудничества государств по рассматриваемому вопросу являются контакты с ЮНЕСКО. Предусматривается, в частности, обращение государств в это специализированное учреждение ООН за техническим содействием.

Международным актом, содержащим общие нормы по защите культурного достояния человечества, является Парижская конвенция 1972 г. об охране всемирного культурного и природного наследия. Она предусматривает комплексный подход к проблеме охраны, включая национальные и международные меры. В конвенции заложена идея о том, что государство, под юрисдикцией которого находятся культурные ценности мирового значения, в первую очередь обязано сохранять их собственными усилиями. В ст. 4 записано, что каждое государство — сторона Конвенции признает, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия, которое расположено на его территории, возлагается прежде всего на него. С этой целью оно должно действовать путем максимального использования наличных ресурсов. Таким образом, каждое государство связано международно-правовым обязательством по охране своих культурных ценностей. Если же собственных ресурсов недостаточно, вступает в действие международно-правовой механизм помощи, включающий финансовые, научные и технические меры, которым заинтересованное государство может воспользоваться.

Эффективная система коллективной охраны объектов выдающегося универсального значения предусматривает проведение общей политики, направленной на придание культурному и природному наследию определенных функций в общественной жизни; принятие необходимых мер для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления этого наследия, в частности учреждение специальных органов по охране, создание центров подготовки кадров и поощрение научных исследований в

рассматриваемой области, совершенствование методов работы по сохранению соответствующих объектов.

В Конвенции закреплена норма о том, что каждое государство-участник обязуется не предпринимать преднамеренных действий, которые могли бы прямо или косвенно причинить ущерб куль-турному и природному наследию, расположенному на территории любого из государств — участников Конвенции (ст. 6). Таким образом, прямо запрещается какая-либо деятельность, которая может привести к указанным последствиям.

Значительная часть Конвенции посвящена мерам по оказанию международного содействия заинтересованным государствам. Эти меры реализуются Межправительственным комитетом по охране всемирного культурного и природного наследия при ЮНЕСКО (Комитетом всемирного наследия), который действует уже не первое десятилетие, а также специальным Фондом охраны всемирного культурного и природного наследия, за счет средств которого финансируются международные программы помощи государствам при соблюдении ими определенных условий и требований.

В развитие Конвенции 1970 г. Международным институтом по унификации частного права была разработана Конвенция о похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностях, принятая 24 июня 1995 г. в Риме на дипломатической конференции, в которой участвовало 70 государств. Задачей данной Конвенции было провозглашено обеспечение дальнейшего сокращения незаконной торговли культурными ценностями путем создания более совершенного механизма их возврата. Для этого в Конвенции закреплено право заинтересованных лиц на обращение в суд с соответствующими исками. Такие иски могут предъявляться в целях реституции похищенных культурных ценностей, а также возврата культурных ценностей, незаконно вывезенных с территории государства-участника в нарушение его законодательства об экспорте. Конвенция содержит два основных раздела; первый регулирует реституцию похищенных культурных ценностей, а второй — возврат незаконно вывезенных культурных ценностей. В обоих случаях предусмотрено право подачи иска в суд любого из государств-участников.

Новейшим образцом глобальных международных усилий по сохранению всемирного культурного достояния стала подписанная 6 ноября 2001 г. Парижская конвенция об охране культурного наследия,

находящегося под водой. Она направлена на защиту объектов культурного наследия на морском дне как в районах открытого моря, так и в водах, находящихся под юрисдикцией отдельных государств. В основу такой защиты положены следующие принципы: сохранение объектов без их подъема на поверхность или извлечения в случаях, когда возможна эффективная охрана в месте нахождения; хранение и использование поднятых со дна объектов в режиме, максимально обеспечивающем их долговременную сохранность; запрет коммерческого использования подводных объектов культурного наследия; разрешение доступа к таким объектам в местах их нахождения исключительно в целях изучения, описания, определения ценности, научных исследований и защиты от несанкционированного использования. Конвенция создает правовой режим сохранения объектов культурного наследия в районах действия государственного суверенитета (внутренних водах, архипелажных водах, территориальном море), в районах, на которые распространяется целевая юрисдикция прибрежных государств (прилежащей зоне, исключительной экономической зоне), а также в водах, где действует принцип свободы открытого моря, в том числе в Международном районе морского дна, режим которого определен Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.

Механизм международного сотрудничества государств зависит от правового статуса соответствующих вод. Так, во внутренних и архипелажных водах, территориальном море прибрежное государство, подписавшее Конвенцию, обладает исключительным правом регулировать и разрешать какую-либо деятельность в отношении подводного наследия (ст. 7). Вместе с тем на такую деятельность должны распространяться Правила, принятые государствами-участниками в качестве Приложения к конвенции, составляющего ее неотъемлемую часть.

Государство, в экономической зоне которого находятся районы расположения подводных культурных объектов, становится по согласованию с другими заинтересованными государствами координатором международно-согласованных мер по сохранению культурного наследия. Оно организует консультации заинтересованных государств и выработку программы действий в отношении соответствующих объектов. Такое государство обязано информировать государство происхождения о найденных в своей экономической зоне объектах культурного наследия, способствовать осуществлению проектов по их

изучению, сохранению, а в необходимых случаях и извлечению на поверхность. Предусмотрены механизмы контроля за соблюдением положений Конвенции, обмена информацией и обеспечения общественности необходимыми данными о состоянии объектов подводного культурного наследия и о мерах по их сохранению. Специальное Приложение к Конвенции регулирует порядок деятельности государств в отношении подводных культурных объектов.

II. Понятие и виды памятников истории и культуры

Гагская конвенция 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, используя понятие «культурные ценности», относит к ним следующие объекты:

а) ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше;

б) здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, указанных в п. а, такие как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооруженного конфликта движимых культурных ценностей, указанных в п. а;

в) центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей, указанных в п.п. а и б, так называемые «центры сосредоточения культурных ценностей».

Как видно из приведенного определения, к категории культурных ценностей отнесены не только непосредственно сами объекты культурного значения, но и связанные с их хранением здания (музеи, библиотеки и т.п.), а также целые территории или районы, где сосредоточены культурные ценности. Специфика этого определения связана с тем, что данная Конвенция регулирует сохранение объектов культуры в период вооруженного конфликта, когда требуется усиленная

защита ценных культурных объектов, которая может быть обеспечена только при охране как самих культурных ценностей, так и мест их нахождения.

Конвенция 1972 г. об охране всемирного культурного и природного наследия оперирует термином «культурное наследие», под которым понимается совокупность следующих объектов:

- памятники: произведения архитектуры, монументальной скульптуры и живописи, элементы или структуры археологического характера, надписи, пещерные жилища и группы элементов, которые имеют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки;

- ансамбли: группы изолированных или объединенных строений, архитектура, единство или связь с пейзажем которых представляют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки;

- достопримечательные места: дело рук человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места, представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии.

Как видно из сказанного, в Конвенции используется критерий «выдающейся универсальной ценности», наличие которого позволяет отнести различные объекты к охраняемым согласно ее положениям. Этот критерий базируется на свойствах «уникальности» и «незаменимости» культурных ценностей независимо от того, какому народу они принадлежат (Преамбула Конвенции). Эти ценности подразделены Конвенцией на три категории, каждая из которых содержит перечень соответствующих видов культурных объектов.

В Конвенции имеется также определение природного наследия, под которым понимаются:

- природные памятники, состоящие из физических и биологических образований или групп таких образований, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики или науки;

- геологические и физиографические образования и точно ограниченные зоны, представляющие ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или консервации;

— природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, консервации или природной красоты. Таким образом, и к природным объектам применяется критерий «выдающейся универсальной ценности», делающий их уникальным и неповторимым творением природы, требующим международной охраны.

Конвенция 1970 г. о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, дает наиболее развернутое определение культурных ценностей. Таковыми считаются ценности религиозного или светского характера, которые рассматриваются каждым государством как представляющие значение для археологии, доисторического периода, истории, литературы, искусства и науки и относящиеся к следующим категориям:

1) редкие коллекции и образцы флоры и фауны, минералогии, анатомии и предметы, представляющие интерес для палеонтологии;

2) ценности, касающиеся истории, включая историю науки и техники, историю войн и обществ, а также связанные с жизнью национальных политических деятелей, мыслителей, ученых и артистов и с крупными национальными событиями;

3) археологические находки и археологические открытия;

4) составные части художественных и исторических памятников и археологических мест, целостность которых нарушена;

5) старинные предметы более чем 100-летней давности, такие как надписи, чеканные монеты и печати;

6) этнологические материалы;

7) художественные ценности, такие как:

а) полотна, картины и рисунки целиком ручной работы на любой основе и из любых материалов (за исключением чертежей и промышленных изделий, украшенных от руки);

б) оригинальные произведения скульптурного искусства из любых материалов;

в) оригинальные гравюры, эстампы и литографии;

г) оригинальные художественные ассамбляжи и коллажи из любых материалов;

д) редкие рукописи и инкунабулы, старинные книги, документы и издания, представляющие особый интерес (исторический, художественный, научный, литературный), отдельно или в коллекциях;

е) почтовые марки, налоговые и аналогичные им марки, отдельно или в коллекциях;

ж) архивы, включая фоно-, фото- и киноархивы;

з) предметы мебели более чем 100-летней давности и старинные музыкальные инструменты.

В приведенном определении категории культурных объектов и их виды получили наибольшую конкретизацию. Указанные положения полностью воспроизведены в Конвенции УНИДРУА 1995 г. (ст. 2 и приложение).

Более специальное определение объектов культурного наследия используется в Конвенции 2001 г. о сохранении объектов культурного наследия, находящихся под водой. Согласно ст. 1 этого международного документа подводное культурное наследие охватывает «все следы человеческого существования, имеющие культурное, историческое или археологическое значение, которые частично или полностью находились под водой, периодически или постоянно, в течение не менее 100 лет, такие как:

1) участки, сооружения, строения, объекты материальной культуры и человеческие останки вместе с окружающей их археологической и природной средой;

2) суда, летательные аппараты, другие средства передвижения или их части, находящийся на них груз или иное содержимое вместе с окружающей их археологической и природной средой;

3) объекты доисторического характера».

III. Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников истории и культуры

1. Учет и регистрация памятников

Гаагская конвенция 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта закрепила в ст. 8 положение, согласно которому специальная защита предоставляется культурным ценностям путем внесения их в «Международный реестр культурных ценностей, находящихся под специальной защитой». Это внесение осуществляется при соблюдении условий специально разработанного Исполнительного регламента, которым определяется порядок применения Конвенции.

В соответствии с Исполнительным регламентом Международного реестра ведет Генеральный директор ЮНЕСКО. Он вручает копии этого документа Генеральному секретарю ООН, а также государствам, участвующим в Конвенции. Реестр делится на разделы, каждый из которых отводится одной из договаривающихся сторон. Разделы разбиваются на три части: укрытия, центры сосредоточения культурных ценностей, другие недвижимые культурные ценности.

Каждое государство-участник может обратиться к Генеральному директору с заявлением о внесении соответствующих объектов в Международный реестр. Заявление составляется с соблюдением определенных требований. В частности, необходимо предоставить сведения о местонахождении культурных ценностей и удостоверить, что они отвечают условиям, предусмотренным ст. 8 Конвенции. Данная статья требует, чтобы культурные ценности, их укрытия и центры их сосредоточения находились на достаточном расстоянии от крупных промышленных районов и военных объектов и чтобы они не использовались в военных целях. В ряде случаев при наличии просьбы заинтересованного государства под защиту может быть взят и культурный объект, находящийся рядом с военными объектами, при условии, что данное государство обязуется не использовать его в военных целях.

Копии заявлений о внесении в Международный реестр немедленно направляются каждой из сторон. Государства-участники имеют право на мотивированное возражение против включения отдельных культурных ценностей в указанный реестр. В случае необходимости для разрешения возникшего спора запрашивается мнение Международного комитета по

защите памятников либо другой компетентной организации или эксперта. Предусмотрена также специальная арбитражная процедура для снятия возникших разногласий.

После устранения противоречий культурные ценности вносятся в Международный реестр под определенным порядковым номером, и с момента вступления этой записи в силу на них распространяется режим специальной защиты.

Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, 1970 г. предусматривала в ст. 5, что в целях обеспечения охраны своих культурных ценностей от незаконных ввоза, вывоза и передачи права собственности государства-участники обязуются среди ряда перечисленных в Конвенции мер «составлять и обновлять на базе национального охранного реестра перечень важных культурных ценностей, государственных и частных, вывоз которых означал бы значительное обеднение национального культурного наследия». Кроме того, участвующие в Конвенции государства должны «в зависимости от условий каждой страны вменить антикварам в обязанность, под угрозой уголовных санкций, ведение реестра, в котором указывать происхождение каждой культурной ценности, фамилию и адрес поставщика, описание и стоимость каждой проданной вещи, а также информировать покупателей культурных ценностей о возможном распространении запрещения о вывозе на эти ценности» (ст. 10b).

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. содержит требование о том, что каждому государству — стороне Конвенции надлежит определить и разграничить культурные ценности, расположенные на его территории (ст. 3). Далее она устанавливает для государств-участников обязательство представлять созданному для целей Конвенции органу — Комитету всемирного наследия — перечень ценностей культурного и природного наследия, находящихся на его территории. Этот перечень не рассматривается как исчерпывающий и в случае необходимости может дополняться. Он должен базироваться на установленном Конвенцией требовании о документации, касающейся места расположения и обоснования представляемого ценностями интереса. На основе таких перечней, подготовленных государствами, Комитет составляет, обновляет и публикует два вида международных охранных реестров. Первый из них

под названием «Список всемирного наследия» представляет собой перечень культурных и природных объектов, имеющих выдающуюся универсальную ценность в соответствии с установленными Комитетом критериями.

Второй — «Список всемирного наследия, находящегося под угрозой» — является списком ценностей, для спасения которых необходимы значительные работы, в связи с чем в рамках Конвенции была запрошена помощь. В этот список могут включаться только те ценности культурного и природного наследия, которым угрожают серьезные и конкретные опасности, как, например, угроза исчезновения вследствие прогрессирующего разрушения, проекты проведения крупных общественных или частных работ, быстрое развитие городов и туризма, разрушение в связи с изменением предназначения или права собственности на землю, серьезные повреждения вследствие неустановленной причины, заброшенность по каким-либо причинам, стихийные бедствия и катаклизмы, опасность вооруженных конфликтов, большие пожары, землетрясения, оползни, вулканические извержения, изменения уровня вод, наводнения, приливы (ст. 11). В случае подобных чрезвычайных обстоятельств Комитет может в любое время включить в этот список новую ценность и должен немедленно сообщить об этом всем заинтересованным государствам.

Внесение в оба списка не может быть осуществлено без согласия заинтересованного государства. Процедура внесения предполагает подачу государствами соответствующих заявок, отвечающих установленным Комитетом требованиям.

Конвенция 2001 г. об охране культурного наследия, находящегося под водой, требует, чтобы государства-участники обязали своих граждан и владельцев судов, плавающих под их флагом, сообщать компетентным государственным органам обо всех случаях обнаружения подводных культурных объектов, которые могут представлять значительную ценность, а также обменивались между собой информацией о вновь обнаруженных подводных объектах, требующих международной охраны. Сведения об обнаруженных культурных ценностях также должны передаваться Генеральному директору ЮНЕСКО. В ст. 22 закрепляется обязательство государств создавать компетентные органы или возлагать на уже существующие органы обязанность по учреждению и ведению реестра подводных культурных ценностей. Государства должны представлять Генеральному директору

ЮНЕСКО данные об этих органах, включая их наименование, местонахождение, адрес.

2. Реставрация, консервация и ремонт памятников истории и культуры, порядок финансирования этих работ

Гагская конвенция 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта не содержит, да и не может содержать положений о реставрации и ремонте памятников истории и культуры, поскольку эти вопросы не относятся к ее предмету. Однако Конвенция закрепила ряд мер, направленных на предотвращение разрушения культурных ценностей в ходе военных действий, а также в процессе их перевозки в условиях военного времени.

Государство, оккупирующее территорию другого государства, обязано по мере возможности поддерживать усилия оккупированного государства по сохранению его культурных ценностей. В случае, если необходимо срочное вмешательство для сохранения культурных ценностей, расположенных на оккупированной территории и поврежденных в ходе военных операций, и если власти оккупированного государства не могут обеспечить это, оккупирующее государство принимает, насколько это возможно, самые необходимые меры по сохранению этих ценностей в тесном сотрудничестве с такими властями (ст. 5). Кроме того, Конвенция предусматривает установление режима специальной защиты для культурных объектов, их укрытий и мест сосредоточения культурных ценностей. На них согласно ст. 9 распространяется иммунитет, что предполагает воздержание воюющих сторон от любых враждебных актов, направленных против таких ценностей, а также отказ от их использования в военных целях. Указанный иммунитет может быть снят только в исключительных случаях. Специальная защита предусмотрена также для перевозки культурных ценностей в военное время. В частности, используемый для этих целей транспорт помечается специальным отличительным знаком, пользуется специальной защитой и находится под международным контролем (ст. 12).

Конвенция 1972 г. об охране всемирного культурного и природного наследия содержит комплекс мер по сохранению и восстановлению выдающихся культурных и природных объектов. В соответствии с ней государства-участники обязуются принимать юридические, научные,

технические, административные и финансовые меры для выявления, сохранения и восстановления памятников истории, культуры и природы, находящихся на их территории.

Конвенция предусматривает механизм оказания междуна-родной помощи государствам, которые подали заявки об этом в соответствии с требованиями, установленными Комитетом всемирного наследия (далее – Комитет). Такие заявки составляются в отношении объектов, включенных в списки, о которых говорилось в пункте 1. Комитет рассматривает заявки, определяет характер и объем необходимой помощи. Он составляет, обновляет и распро-страняет список ценностей, для которых выделяется международная помощь, принимает решение об использовании средств Фонда всемирного наследия (далее – Фонд), созданного в соответствии с разд. 4 Конвенции, изыскивает способы для пополнения средств этого Фонда (ст. 13).

Средства Фонда являются целевыми и состоят из:

– обязательных и добровольных взносов государств – сторон Конвенции;

– вкладов, даров или завещанных сумм, которые могут быть сделаны государствами, ЮНЕСКО и другими организациями системы ООН, иными международными организациями, государ-ственными или частными органами или отдельными лицами;

– процентов с сумм, одолженных Фондом;

– сумм сборов и поступлений от мероприятий, организо-ванных в пользу Фонда;

– любых других ресурсов, разрешаемых положением о Фонде (ст. 15).

Взносы государств-участников являются главной составля-ющей средств Фонда. Обязательный взнос каждое государство обязано вносить регулярно один раз в два года. Добровольные взносы вносятся на добровольной основе и не освобождают от уплаты обязательных.

Получив от государства заявку по установленной форме, Комитет уточняет содержание просьбы, объем необходимых работ и их примерную стоимость, степень срочности и причины, не позволяющие государству самостоятельно произвести соответ-ствующие расходы. Перед принятием решения Комитет может провести исследования или консультации, которые он сочтет необходимыми.

После прохождения установленной процедуры государству, подавшему заявку и получившему положительное решение Комитета, предоставляется международная помощь в следующих формах:

- исследование художественных, научных и технических проблем, возникающих в связи с сохранением и восстановлением культурного и природного наследия;
- направление экспертов, техников и квалифицированных рабочих для обеспечения качественного выполнения утвержденного проекта;
- подготовка специалистов всех уровней в области выявления, охраны, сохранения, восстановления и популяризации культурных и природных объектов;
- предоставление оборудования, которым заинтересованное государство не располагает или не в состоянии приобрести;
- предоставление беспроцентных займов или займов с низким процентом, которые могут погашаться на долгосрочной основе;
- выделение в исключительных и специально мотивированных случаях безвозмездных субсидий.

Комитет располагает резервным фондом, предназначенным для предоставления помощи в связи с чрезвычайными обстоятельствами, такими как катастрофы и стихийные бедствия. Такого рода заявки рассматриваются им в первую очередь.

В Конвенции подчеркнуто, что государствам следует стремиться самостоятельно финансировать мероприятия по сохранению и восстановлению объектов культурного и природного наследия. Финансовое участие государства, пользующегося международной помощью, должно обеспечивать основную часть средств, выделяемых для каждой программы. Таким образом, международные средства помощи являются, как правило, дополнительными по отношению к национальным.

Конвенция 2001 г. об охране культурного наследия, находящегося под водой, регулирует вопросы сохранения подводных объектов с учетом специфики ее предмета. Она предусматривает меры по охране, изучению, поддержанию в удовлетворительном состоянии ценных объектов культурного значения, регламентирует правила проведения исследовательских работ и осуществления проектов по их подъему на поверхность, размещению и использованию в научно-исследовательских, образовательных и иных социально полезных целях.

Государства обязались принимать все возможные меры для предотвращения или сведения к минимуму любого негативного воздействия, связанного с деятельностью их граждан, которое может прямо или косвенно повлиять на состояние подводного культурного наследия. В частности, в случае необходимости срочного вмешательства, вызванной человеческой деятельностью любого рода, в том числе при имеющихся место фактах мародерства, государство, под юрисдикцией которого находится соответствующий объект, должно принять срочные меры для пресечения такой деятельности. Если этого требуют обстоятельства, оно может обратиться за содействием к любым другим государствам-участникам.

Государства договорились о сотрудничестве в деле защиты и сохранения подводного культурного наследия по таким направлениям, как поисковые работы, извлечение на поверхность, ведение учета, научные исследования, режим хранения, популяризация и демонстрация обществу.

В качестве первоочередной задачи признано обеспечение сохранения подводного культурного наследия в месте его обнаружения, деятельность по установлению местонахождения новых объектов. При проведении поисковых, археологических, технических работ необходимо соблюдать особые требования, в частности касающиеся технологических стандартов, допуска специалистов соответствующего профиля и квалификации, использования современной и качественной техники с тем, чтобы исключить причинение вреда тем или иным объектам.

Любая деятельность в отношении подводных объектов, имеющих культурную ценность, может осуществляться только на основе согласованного и одобренного государствами – участниками Конвенции проекта. Он должен включать среди прочего данные о предполагаемых объемах финансирования, программы консервации мест обитания древнего человека и расположения объектов материальной культуры, которые должны содержать конкретные меры по их сохранению и поддержанию в неизменном состоянии. К выполнению таких программ следует привлекать музеи и научные учреждения (Правило 10 Приложения к Конвенции).

Специальные требования, установленные для программ консервации археологических объектов, предусматривают, что работы на таких объектах должны соответствовать принятым в этой области

стандартам по сохранению. Прежде всего это касается осуществления действий в местах археологических раскопок. Эти действия не должны наносить ущерб археологическим находкам в ходе конкретных работ на месте или при транспортировке, а также после окончания работ в долгосрочной перспективе. Программы сохранения включают, кроме того, меры по информированию общественности, обеспечению контроля за состоянием объекта и его охраны от несанкционированного использования (Правила 24 и 25 Приложения к Конвенции).

Все проекты должны содержать планы-графики соответствующих мероприятий. До осуществления любого проекта следует проводить анализ потенциальной ценности объекта, его научного, исторического или культурного значения. Оценка должна учитывать предварительные исследования археологических, исторических и иных характеристик, позволяющие установить возможные последствия планируемого вмешательства для долгосрочного сохранения объекта.

Конкретные требования, касающиеся финансирования любого проекта, включают: указание объемов финансирования по отдельным статьям расходов и этапам работ, в том числе относящихся к консервации; предоставление документов, подтверждающих реальные финансовые возможности по выделению и перечислению заявленных средств; обеспечение гарантий на случай непредвиденных перебоев с поступлением запланированных сумм.

После завершения проекта составляется отчет по установленной Конвенцией форме, где среди прочего должны содержаться рекомендации относительно перспективных мер по сохранению, необходимых в будущем.

Помимо рассмотренных положений Конвенция предлагает подписавшим ее государствам заключать дополнительные соглашения для того, чтобы обеспечить принятие более строгих правил по сохранению ценных подводных объектов, чем те, которые содержатся в ней.

3. Порядок вывоза памятников культуры и искусства за границу

Гаагская конвенция 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта содержит следующие положения по данному вопросу. В ст. 14 предусматривается иммунитет от

конфискации, взятия в качестве приза или захвата в отношении культурных ценностей, на которые распространяется режим специальной защиты и которые перевозятся на транспорте, находящемся под специальной защитой. В случаях срочной транспортировки согласно ст. 13 транспорт, следующий на территорию другой страны, не может обозначаться отличительным знаком, свидетельствующим о специальной защите, если иммунитет ему не был предоставлен заранее в соответствии с положениями Конвенции. В ст. 18 Исполнительного регламента Конвенции записано, что во время нахождения культурных ценностей на территории другого государства последнее обязано охранять эти ценности так же, как свои собственные. После окончания конфликта оно должно возвратить их в шестимесячный срок после просьбы о возврате. Сдавшее государство и государство, принявшее на хранение, не вправе свободно распоряжаться соответствующими культурными ценностями. Во время перевозки или нахождения ценностей на территории какого-либо третьего государства они не могут быть конфискованы.

В Протоколе к Конвенции закреплена обязанность каждого государства предотвращать вывоз с оккупированной им территории культурных ценностей. Государства-участники должны брать под охрану те из них, которые были ввезены с оккупированной территории. Все договаривающиеся государства обязались по прекращении военных действий возвращать культурные ценности, ввезенные с оккупированной территории другого государства, не удерживать их в качестве военных репараций. Государство, которое было обязано предотвратить вывоз культурных ценностей с оккупированной им территории, должно выплачивать вознаграждение добросовестным держателям культурных ценностей, подлежащих возвращению.

Основной нормативный массив по вопросу о порядке ввоза и вывоза памятников культуры и искусства за границу в мирное время содержится в Конвенции 1970 г. о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности. В дополнение к общему определению культурных ценностей, закрепленному в ст. 1, в ст. 4 включены уточняющие нормы, необходимые для реализации поставленных ею задач. Культурным наследием, подлежащим охране, согласно данной статье признаются:

— культурные ценности, созданные отдельными лицами или коллективами лиц, являющимися гражданами данного государства, и культурные ценности, имеющие важное значение для данного государства и созданные на территории этого государства иностранными гражданами или лицами без гражданства, проживающими на территории данного государства;

— культурные ценности, обнаруженные на национальной территории;

— культурные ценности, приобретенные археологическими, этнологическими и естественно-научными экспедициями с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности;

— культурные ценности, приобретенные в результате добровольных обменов;

— культурные ценности, полученные в качестве дара или законно купленные с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности.

Конвенция создала правовой механизм, позволяющий осуществлять конкретные меры по достижению ее целей. Так, согласно ст. ст. 6 и 7 государства-участники обязались:

— учредить свидетельство, которым государство-экспортер удостоверяет, что оно дало разрешение на вывоз культурных ценностей в соответствии с установленными этим государством правилами;

— запретить вывоз со своей территории культурных ценностей, к которым указанное свидетельство не приложено;

— принимать меры по предотвращению приобретения национальными музеями и другими учреждениями культуры незаконно вывезенных культурных ценностей, происходящих из другого государства — участника Конвенции;

— запрещать ввоз культурных ценностей, похищенных из музея либо религиозного или светского исторического памятника или подобного учреждения другого государства — участника Конвенции;

— по требованию государства-участника предпринимать шаги для обнаружения и возвращения ему культурных ценностей при условии, что такое государство должно выплачивать справедливую компенсацию добросовестному покупателю или лицу, имеющему законное право на эту ценность;

— не облагать таможенными и иными сборами возвращаемые культурные ценности;

— возложить расходы по возвращению на заинтересованное государство.

Кроме того, государства взяли на себя обязательство предупреждать любыми доступными способами передачу права собственности на культурные ценности, способствующую их незаконному ввозу или вывозу; обеспечивать сотрудничество своих компетентных органов в целях возвращения законным собственникам незаконно вывезенных культурных ценностей; допускать предъявление законным собственником или от его имени иска, направленного на возвращение утерянных или украденных культурных ценностей; признавать право государств объявлять определенные культурные ценности неотчуждаемыми и, следовательно, не подлежащими вывозу; содействовать возвращению таких ценностей в случае, если они были вывезены ранее (ст. 13).

В целях эффективного осуществления указанных положений Конвенции государства должны выделять своим соответствующим национальным службам необходимые финансовые средства и могут создавать для этого специальные фонды.

В дополнение к указанному акту Конвенция УНИДРУА 1995 г. содержит специальную главу о возврате незаконно вывезенных культурных ценностей. Заинтересованное государство вправе потребовать от суда или иного компетентного органа другого государства — участника Конвенции принятия мер по возврату незаконно вывезенных культурных ценностей.

Конвенция 2001 г. об охране культурного наследия, находящегося под водой, содержит единственную статью по рассматриваемому вопросу. Это ст. 14, где записано, что государства принимают меры в целях предотвращения незаконного ввоза на их территорию, а также незаконного обращения или передачи права собственности на объекты подводного культурного достояния.

4. Участие общественности в охране памятников истории и культуры

За исключением Гаагской конвенции 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта все анализируемые конвенции содержат близкие по своему содержанию нормы об участии общественности в охране памятников истории и культуры. Наиболее

развернутые положения по данному вопросу можно найти в Конвенции 1972 г. об охране всемирного культурного и природного наследия. Согласно ст. 8 для более эффективного решения вопросов, входящих в компетенцию Комитета всемирного наследия при ЮНЕСКО, в его заседаниях могут участвовать с правом совещательного голоса представители таких известных международных неправительственных организаций, как Международный исследовательский центр по сохранению и реставрации культурных ценностей (Римский центр), Международный совет по охране памятников и исторических мест (ИКОМОС) и Международный союз охраны природы (МСОП). Кроме того, Комитет может в любое время приглашать на свои заседания общественные или частные организации, а также частных лиц для консультаций по конкретным вопросам (ст. 10).

Частные органы или отдельные лица вправе вносить средства в целевой Фонд всемирного наследия, из которого выделяется международная помощь для сохранения или восстановления отдельных ценных объектов культурного и природного наследия. Государства-стороны призваны способствовать созданию наряду с государственными частных национальных фондов или ассоциаций, имеющих целью поощрение пожертвований для охраны культурного и природного наследия. Важная роль общественности в деле сохранения памятников истории и культуры признается государствами-участниками и путем закрепления обязательства широко информировать эту общественность о грозящих культурным ценностям опасностях и принимаемых компетентными властями в этой связи мерах.

Конвенция 1970 г. о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, обязала государства стремиться с помощью просветительных программ развивать общественное сознание относительно значения культурных ценностей и угрозы культурному наследию, которую представляют кража, тайные раскопки и незаконный вывоз (ст. 10).

Отдельные положения об участии общественности можно обнаружить и в Конвенции 2001 г. об охране культурного наследия, находящегося под водой. Так, ст. 20 призывает государства принимать все необходимые меры для привлечения внимания общественности к вопросам охраны подводного культурного достояния, проведения

просветительной работы с привлечением специалистов музеев и иных учреждений культуры, научных и учебных заведений, предупреждения несанкционированного использования ценных подводных объектов.

IV. Международные органы по охране памятников истории и культуры

Гаагская конвенция 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта не предусматривает создание специальных органов для ее осуществления. Однако Конвенция содержит положение о возможности обращения заинтересованных государств к ЮНЕСКО для решения практических вопросов, возникающих в ходе ее применения (ст. 20).

Аналогичные нормы об обращении за техническим содействием к ЮНЕСКО имеются и в Конвенции 1970 г. о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности. Так, государства могут запросить помощь этой организации по вопросам информации и просвещения, консультаций и помощи юристов, координации и добрых услуг. В свою очередь, ЮНЕСКО при осуществлении указанных форм деятельности может прибегать к сотрудничеству с любой компетентной неправительственной организацией (ст. 17).

В отличие от указанных международных документов Конвенция 1972 г. об охране всемирного культурного и природного наследия предусмотрела учреждение двух специальных органов — Комитета всемирного наследия и Фонда всемирного наследия, действующих под эгидой ЮНЕСКО.

Комитет состоит из определенного Конвенцией количества членов, представляющих государства-стороны. Их выборы должны обеспечивать справедливое представительство различных регионов и культур мира. Решения Комитета принимаются большинством в $\frac{2}{3}$ голосов присутствующих и участвующих в голосовании. Кворум составляет большинство членов Комитета. Он принимает свои правила процедуры, может создавать консультативные органы, которые считает необходимыми для выполнения своих задач. Рабочим органом Комитета является его секретариат, назначаемый Генеральным директором ЮНЕСКО. Последний готовит документацию Комитета, повестку дня заседаний, а также обеспечивает выполнение решений.

Комитет наделен обширной компетенцией, поскольку именно на него возложено практическое осуществление мер по сохранению культурного и природного наследия. Комитет составляет, обновляет и публикует «Список всемирного наследия» и «Список всемирного наследия, находящегося под угрозой». Как было показано выше, такое включение является основанием для приведения в действие механизма по сохранению, а также предоставлению помощи государствам-заявителям. Именно Комитет принимает решение по заявкам государств, определяет характер и объем помощи, устанавливает порядок очередности в ее предоставлении, санкционирует использование средств Фонда всемирного наследия, содействует проведению необходимых научных исследований.

Фонд аккумулирует средства, поступающие из различных источников, и по решению Комитета предоставляет их государству-участнику для осуществления конкретной программы или проекта.

Конвенция 2001 г. об охране культурного наследия, находящегося под водой, не предусматривает создание постоянно действующего органа по осуществлению ее положений. Для решения практических вопросов государства-участники собираются на очередные сессии один раз в два года. По требованию большинства государств может быть проведена внеочередная сессия. Сессии как очередного, так и чрезвычайного характера созывает Генеральный директор ЮНЕСКО. Сессия принимает собственные правила процедуры, решает вопросы о своих функциях и обязанностях. На сессии может быть создан научный и технический консультативный орган, состоящий из экспертов, выдвинутых государствами-участниками, с учетом принципа справедливого географического распределения и равного представительства полов. Этот орган должен оказывать содействие в практической реализации Правил осуществления деятельности, направленной на подводное культурное наследие (ст. 23).

Функции Секретариата согласно Конвенции выполняет Генеральный директор ЮНЕСКО, который призван организационно обеспечивать проведение сессий государств-участников, а также содействовать осуществлению решений, принятых на них (ст. 24). Кроме того, на Генерального директора возложены обязанности по организации консультаций заинтересованных государств, проводимых в целях сохранения подводного культурного наследия в акваториях с различным правовым режимом, сбору и передаче другим государствам-участникам

информации об объектах подводного культурного достояния, которая предоставляется ему отдельными государствами (ст. ст. 9, 11, 12, 19).

V. Ответственность за нарушение международно-правовых норм о памятниках истории и культуры

Три из рассматриваемых конвенций содержат положения о том, что санкции за нарушение установленных ими правил устанавливаются национальным законодательством государств-участников. Так, Гаагская конвенция 1954 г. о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта в ст. 28 предусмотрела обязанность государств-участников принимать в рамках своего законодательства меры для выявления и наложения уголовных или дисциплинарных санкций на лиц, независимо от их гражданства, нарушивших или приказавших нарушить положения Конвенции.

Конвенция 1970 г. о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, установила, что государства-участники обязуются подвергать уголовному или административному наказанию всех лиц, нарушающих ее положения (ст. 8). Кроме того, рекомендовано применять уголовные санкции в отношении антикваров, нарушающих требования о ведении реестра культурных ценностей, проданных или купленных ими (ст. 10).

Конвенция 2001 г. об охране культурного наследия, находящегося под водой, в ст. 17 зафиксировала, что каждое государство обязано устанавливать санкции за несоблюдение мер, принятых в ее исполнение. Такие санкции должны соответствовать по тяжести тем правонарушениям, за которые они назначены, применяться во всех случаях и независимо от места их совершения, а также лишать правонарушителей всех выгод и преимуществ, связанных с их противоправной деятельностью. Государства договорились сотрудничать в деле обеспечения соблюдения установленных мер ответственности. Конвенцией особо рекомендовано применение такой санкции, как конфискация. Согласно ст. 18 государство-участник принимает меры, направленные на конфискацию на его территории объектов подводного культурного наследия, полученных или приобретенных в нарушение положений Конвенции. Оно ведет учет,

обеспечивает сохранение и поддержание в удовлетворительном состоянии конфискованных объектов, а также уведомляет Генерального директора ЮНЕСКО и заинтересованные государства, имеющие отношение к данным объектам, обо всех случаях такой конфискации. Государство, конфисковавшее подводный культурный объект, обязано разместить его таким образом, чтобы обеспечить сохранность, возможность использования в научных, культурных, образовательных целях и для публичной демонстрации, а также возвращение в состав соответствующей коллекции.

В отличие от трех указанных международных документов Конвенция 1972 г. об охране всемирного культурного и природного наследия не содержит специальных статей об ответственности за исключением ст. 16, где в качестве конкретной меры ответственности можно рассматривать запрет избрания государства-должника в Комитет всемирного наследия за неуплату членских взносов. Если говорить об ответственности в общем плане, то можно привести ст. 6, в которой записано, что государства-участники обязуются не осуществлять каких-либо преднамеренных действий, которые могли бы прямо или косвенно причинить ущерб культурному и природному наследию, расположенному на территории одного из них.

Таким образом, можно констатировать, что соответствующие действия признаны противоправными и запрещены Конвенцией. Следовательно, они являются нарушением положений Конвенции и должны влечь международную ответственность в соответствии с общими принципами международного права.

Конвенция УНИДРУА 1995 г. о похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностях полностью посвящена описанию механизма защиты, в том числе судебной, нарушенных прав собственников культурных ценностей, будь то государства или частные лица. Она установила обязательство возврата похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностей, невыполнение которого дает право на предъявление судебного иска или требования о возврате.

Возврат похищенных ценностей может осуществляться путем предъявления как публичного, так и частного иска, т.е. такой иск может быть возбужден как государством в лице компетентного органа, так и частным лицом. Что касается возврата незаконно вывезенных культурных ценностей, то подобный иск может быть предъявлен только от имени государства. Кроме того, государство вправе обратиться с

требованием о возврате к компетентному органу другого государства-участника.

Возврат похищенных культурных ценностей

Конвенция установила трехлетний срок исковой давности с момента, когда истцу стало известно о месте нахождения и владельце похищенной культурной ценности. В любом случае не более 50 лет должно пройти с момента похищения. Если иск предъявляется в отношении культурного объекта, являющегося составной частью определенного памятника или археологического раскопа либо принадлежащего к публичной коллекции, срок исковой давности определяется путем отсчета трех лет с момента, когда истцу стало известно о месте нахождения и владельце соответствующего культурного объекта (ст. 3). При подписании, ратификации, одобрении или присоединении к Конвенции любое государство может объявить о возможности предъявления иска в течение более длительного периода, если это предусмотрено национальным законодательством.

При возврате в результате искового производства похищенной культурной ценности предусмотрена защита прав не только законного собственника, но и добросовестного владельца, который может доказать, что, приобретая культурную ценность, он не знал и не мог знать о ее действительной принадлежности и о том, что она была похищена. В этом случае он имеет право на справедливое и разумное возмещение стоимости культурной ценности (ст. 4). Выплата истцом такого возмещения указанному лицу дает ему право на предъявление регрессного иска.

Возврат незаконно вывезенных культурных ценностей

Государство-участник вправе обратиться в суд или иной компетентный орган другого государства-участника с целью возврата незаконно экспортированной с его территории культурной ценности, в том числе вывезенной на основании законно выданного разрешения, но не возвращенной в соответствии с условиями такого разрешения. Суд или иной компетентный орган соответствующего государства обязан предпринять меры для возврата культурной ценности, если она имеет выдающееся культурное значение для обращающегося государства и

если последнее докажет, что это необходимо для обеспечения: физической сохранности культурного объекта или его содержания; целостности сложного комплексного объекта; сохранения информации научного или исторического характера; традиционного или ритуального использования объекта.

Любой предъявленный в суд иск или требование о возврате, направленное компетентному государственному органу, должны содержать информацию фактического и юридического характера, которая может помочь суду или компетентному органу государства, к которому обращено такое требование, установить правомерность обращения и принять обоснованное решение. В этом разделе Конвенции установлены те же правила исковой давности, что и в разделе о похищенных культурных ценностях. Данный раздел содержит аналогичные нормы и в отношении добросовестного приобретателя культурной ценности, который имеет право на справедливое и разумное возмещение при условии, что докажет, что не знал и не мог знать в момент приобретения, что она является незаконно вывезенной (ст. 5).

Расходы по возвращению культурной ценности несет государство, которое обратилось с иском о возврате, без ущерба для его права предъявить соответствующий регрессный иск.