

Воякина Н.А.

Совершенствование законодательства – новый импульс для продвижения дела сохранения, возрождения, популяризации культурного наследия

Corresponding author

Воякина Наталья – юрист, эксперт в области сохранения и использования историко-культурного наследия Республики Казахстан и стран СНГ, научный сотрудник Института археологии им. А.Х. Маргулана Министерства образования и науки Республики Казахстан. E-mail address: nvoyakina@inbox.ru

Резюме

Статья посвящена богатому культурному наследию Республики Казахстан; вопросам, входящим в круг нормативно-правовой основы его сохранения, являющейся центральной составляющей разнообразных регуляций на международном и национальном уровнях, регламентирующих сложные взаимоотношения физических/юридических лиц и памятника, как единицы общенационального и мирового наследия. Это важные и актуальные аспекты сохранения и использования историко-культурного достояния.

Республика Казахстан – страна, обладающая богатым культурным наследием. Памятники истории и культуры, разбросанные по всей обширной территории Республики, хранящие следы эпох и великих событий, отображающие разнообразие и переплетение ценностей и религиозных воззрений, наряду с уникальными находками, впитавшими в себя обычаи, традиции многочисленных этносов и племён, стали не только достоянием науки и культуры народа Казахстана, но и обогатили сокровищницу мировой цивилизации.

В Казахстане насчитывается свыше 25 тысяч недвижимых памятников истории, археологии, архитектуры и монументального искусства, 218 из них вошли в Государственный список памятников истории и культуры республиканского значения. В фондах и экспозициях государственных музеев хранятся более 2 миллионов 56 тысяч единиц культурных ценностей. Всё это – хрупкое и невосполнимое богатство страны, которое не должно быть утрачено. Познавая и защищая это богатство, нация вырабатывает стремление сохранять взаимосвязь поколений, преемственность духовных ценностей и культурных традиций, стремление свидетельствующее о духовном зрелости нации, о единении людей внутри неё, о её способности к дальнейшему развитию. Историко-культурное наследие является основой для формирования национального самосознания, потому сохранение, изучение и популяризация памятников истории и культуры – одна из важнейших задач, стоящих перед государством.

В процессе становления Казахстана после обретения им независимости существенно изменилось отношение общества и государства к историческому и культурному наследию. В этот период формировалось и совершенствовалось законодательство Республики Казахстан – были разработаны и приняты основные документы, определяющие политику государства в сфере охраны и использования памятников истории и культуры, с течением времени в них вносились необходимые изменения и дополнения. Казахстан присоединился к ряду международных документов¹. Активное

¹ Республика Казахстан присоединилась к Конвенции ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия» (1994 г.); Законом РК от 21 декабря 2011 года № 514-IV ратифицирована Конвенция Юнеско «Об охране нематериального культурного наследия».

развитие получило сотрудничество в научной сфере, в сфере охраны и популяризации памятников с иностранными и международными организациями, такими как ЮНЕСКО, ICOMOS. Два памятника международного значения были включены в Список Всемирного Культурного и Природного Наследия ЮНЕСКО. Один из них – Мавзолей Ходжа Ахмета Яссауи в г. Туркестане – выдающийся памятник средневековой архитектуры, величественный, великолепно украшенный комплекс дворцов и храмов из 30 различных комнат и залов. Второй памятник «Наскальные петроглифы Тамгалы» – это один из наиболее древних и ярких памятников наскального искусства Семиречья, здесь в конце 1950-х годов было обнаружено святилище с большим количеством наскальных рисунков. Кроме этого в Республике имеется ряд выдающихся археологических объектов (31 объект), входящих в предварительный список Всемирного наследия ЮНЕСКО в рамках серийной транснациональной номинации по объекту Великий Шёлковый Путь. Казахстанскими учёными ведётся непрерывная работа по реализации номинации.

Следует упомянуть целый комплекс мер по созданию целостной системы изучения, охраны и восстановления культурного наследия страны, предпринятых государством в рамках государственной программы «Культурное наследие», инициированной Президентом Республики Н.А. Назарбаевым. Программа, стартовавшая в 2003 г., ставила весьма обширные задачи: это и восстановление культурных ценностей на территории Казахстана, и организация работы по сбору и систематизации раритетов, разбросанных по всему миру, и ликвидация «белых пятен» истории посредством проведения археологических работ и активизации исследовательской деятельности в археологической и исторической науке. Одной из важных и успешно реализованных задач программы было повышение интереса казахстанцев к наследию своей страны.

Н.А. Назарбаев высоко оценил достигнутые результаты, отмечая, что в ходе реализации программы завершены реставрационные работы на 35-ти памятниках истории и культуры, проведены сезонные археологические исследования 30-ти городищ, поселений, стоянок, могильников и курганов на территории Казахстана. Продолжены работа по подготовке к изданию Свода памятников по областям страны. Организованы научно-поисковые экспедиции в Китай, Турцию, Монголию, Россию, Японию, Египет, Узбекистан, Армению, США и страны Западной Европы, где были обнаружены и приобретены около пяти тысяч рукописей и печатных изданий по истории, этнографии, искусству Казахстана, ранее неизвестных в научных кругах страны. В ходе экспедиции только в Китае были обнаружены около трех с половиной тысяч ранее не изученных источников по истории и культуре Казахстана. В своём выступлении на расширенном заседании Общественного совета по реализации государственной программы «Культурное наследие» Президент подвёл итог: «В целом, я считаю, что программа «Культурное наследие» дала очень весомые результаты, она получила высокую оценку в среде нашей интеллигенции. Реализация программы «Культурное наследие» показала нам верное направление, в котором необходимо двигаться, чтобы дальше изучать свои корни и показать всему миру культуру и историю нашей огромной земли»².

Программа «Культурное наследие» получила положительные отзывы не только в Республике и странах СНГ, но и имела большой резонанс в странах дальнего зарубежья. В апреле 2006 года была успешно проведена ее презентация в Штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже.

Очень важным фактом является продолжение поступательного движения, стимулирующего дальнейшее развитие сферы охраны, восстановления и популяризации

² Из выступления Н.А. Назарбаева на расширенном заседании Общественного совета по реализации государственной программы «Культурное наследие».

историко-культурного наследия, после завершения программы «Культурное наследие». Министерством культуры и информации Республики Казахстан были разработаны и реализованы соответствующие отраслевые программы, направленные на обеспечение сохранности и эффективного использования культурного наследия, которые стали продолжением программы «Культурное наследие». Для этого были выделены необходимые средства в бюджете страны.

Отраслевые программы позволили продолжить широкомасштабные археологические изыскания по всей Республике, научные исследования в гуманитарной сфере, при этом был сделан упор не только на накопление, но и скорейшую обработку нового массива информации для его включения в тезаурус науки. Были изданы многочисленные монографии и научные статьи, новый систематизированный материал по археологии, истории, этнографии был включен в учебники и учебные программы для высшей и средней школы. Большая работа уже проделана и продолжается в сфере популяризации истории и культуры среди населения страны и по активной презентации исторического и культурного наследия Казахстана за рубежом. В этой связи можно упомянуть активизацию средств массовой информации в освещении культурных событий и демонстрации телевизионных программ и документальных фильмов, посвящённых историко-культурному наследию, а также отметить проведение в различных регионах страны и за её пределами многочисленных и разнообразных выставок и экспозиций, посвящённых историко-культурному наследию Казахстана.

Нельзя оставить незамеченными усилия государственных органов по решению сложных задач, поставленных перед ними Президентом страны, по повышению качества книгоиздания и по развитию туризма.

Преодолевая трудности, связанные с неразвитостью рынка книгоиздания, Министерство культуры и информации Республики Казахстан выделяет денежные средства и создает благоприятные условия для подготовки качественных серийных изданий по вопросам истории, археологии, этнографии и культуры Казахстана. Реализация этой задачи станет большим шагом в повышении уровня Казахстанской науки.

Развитие туристической сферы – одна из приоритетных задач государства, но её реализация связана с масштабным реформированием всей отрасли, в том числе исторического туризма. Указывая на необходимость использования историко-культурного наследия для развития туризма, Н.А. Назарбаев сказал: «Памятники истории и культуры следует рассматривать как важнейшее звено в инфраструктуре туризма. Они должны войти в систему казахстанских и международных туристических маршрутов, стать точками роста развивающейся туристической отрасли. Сейчас мы рассматриваем широкую программу развития туризма в Казахстане. Три министерства должны совместно поработать над тем, чтобы все значимые историко-культурные памятники стали туристическими объектами. Таким образом можно обеспечить финансовую поддержку нашим культурным памятникам»³. Говоря об этом, Президент также указал, на важность привлечения меценатской и спонсорской помощи.

Из вышесказанного видно, что в Республике Казахстан сделано немало эффективных шагов для решения проблем сохранения, охраны и популяризации историко-культурного наследия, многое ещё предстоит сделать. Для успешного строительства необходимо иметь надёжное основание...

Важнейшую роль в функционировании системы государственной охраны и рационального использования историко-культурного наследия играет её правовая основа. Стремительный технический, научный прогресс, быстро меняющиеся общественные отношения приводят к устареванию норм их регулирующих и к застою в правовой сфере.

³ Из выступления Н.А. Назарбаева на расширенном заседании Общественного совета по реализации государственной программы «Культурное наследие».

С этой проблемой необходимо бороться посредством совершенствования законодательства, которое способно дать новый импульс для продвижения дела сохранения, возрождения, популяризации памятников истории и культуры.

Система правового регулирования отношений в сфере сохранения, изучения, государственной охраны и популяризации объектов историко-культурного наследия Республики Казахстан базируется на положениях Конституции, которая устанавливает конституционную обязанность граждан заботиться и сохранять историческое и культурное наследие страны, беречь памятники истории и культуры⁴. В эту систему входят многие общие законодательные акты: Гражданский кодекс РК, регулирующий имущественные отношения, возникающие при использовании, изучении, сохранении объектов историко-культурного наследия; Земельный кодекс РК, регулирующий вопросы землепользования и устанавливающий статус земель историко-культурного назначения; Закон «О лицензировании», определяющий порядок и условия выдачи лицензий на осуществление археологических и реставрационных работ на памятниках истории и культуры; КоАП РК, Уголовный кодекс РК, устанавливающие ответственность за правонарушения и преступления в сфере охраны памятников истории и культуры и др. Среди специальных законодательных актов, направленных на сохранение, изучение, государственную охрану историко-культурного наследия следует назвать Законы РК «Об особо охраняемых природных территориях» (2006), «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» (2001), «О культуре» (2006), «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» (1992). Во исполнение законов в Республике издано множество подзаконных нормативно-правовых актов – это всевозможные правила, положения, инструкции. Законодательство РК об охране и использовании историко-культурного наследия – весьма обширный материал для рассмотрения и анализа. Поэтому остановимся на рассмотрении одного их сегментов законодательства – на правовых нормах, регулирующих отношения в сфере охраны и использования археологического наследия.

Памятники археологии Казахстана – это уникальный исторический архив. И его охрана имеет особое значение для нашей Республики, поскольку период письменной истории страны начался значительно позже, чем во многих других областях земного шара и потому археологические материалы являются единственным или основным источником для реконструкции исторических процессов, происходивших на Казахстанской земле вплоть до позднего средневековья.

Наше государство ведёт активную политику в области охраны и использования историко-культурного, а в частности археологического наследия страны. Сегодня масштабные археологические раскопки проводятся по всей территории Казахстана. Правительством Республики выделяются большие финансовые средства на осуществление государственных программ по сохранению и возрождению отдельных памятников археологии и целых археологических комплексов. Основные усилия и финансовые вливания направлены на исследования самых крупных и известных объектов, расположенных вблизи крупных магистралей, имеющих особо важное значение для государства. Однако сегодня, как и раньше, основным источником угрозы для археологических объектов является современное строительство, и у памятников или у объектов, пока ещё не известных археологам, скрытых под толщей земли, нет надёжной законодательной защиты.

⁴ Статья 37 Конституции Республики Казахстан «Граждане Республики Казахстан обязаны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры».

Основными Законодательными актами в сфере охраны археологического наследия в Республике является Закон РК от 15 декабря 2006 года № 207-III «О культуре» и Закон РК от 2 июля 1992 года № 1488-XII «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия».

Закон РК «О культуре» регулирует общественные отношения в сфере создания, возрождения, сохранения, развития, распространения и использования культуры в Республике Казахстан и определяет правовые, экономические, социальные и организационные основы государственной политики в области культуры. Этим Законом определяется положение музеев, историко-культурных заповедников и заповедников-музеев. В ст. 32 Закона РК «О культуре» устанавливается понятие «культурные ценности», к которым в первую очередь отнесены (под пунктом 1) археологические памятники, археологические находки (включая обычные и тайные) и археологические открытия. Среди прочих объектов, отнесённых к культурным ценностям, упомянуты предметы, которые также могут быть обнаружены в результате археологических исследований – монеты, антропологические, палеонтологические материалы. Последним – 16-м пунктом в статье указаны составные части расчлененных художественных и исторических памятников и археологических мест. Кроме этого в ст.33-35 Закона «О культуре» введено понятие объектов национального культурного достояния, установлен особый режим этих объектов. Содержание вышеуказанных статьи не даёт чёткого представления о статусе объектов археологического наследия, тем не менее, именно этот законодательный акт определяет правовое положение движимых памятников истории и культуры и непосредственно археологических находок.

Закон РК «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» является основополагающим для определения статуса недвижимых памятников истории и культуры и непосредственно памятников археологии.

В существующей практике по охране и использованию объектов историко-культурного наследия уполномоченный орган (Комитет культуры Министерства Культуры РК) осуществляя государственное регулирование и непосредственно учёт историко-культурных объектов, обычно оперирует понятием – «памятники истории и культуры», не выделяя особо памятники археологии, хотя вышеупомянутый Закон содержит специальные, касающиеся непосредственно памятников археологии, нормы.

Согласно Закону РК «Об охране...» под памятниками истории и культуры понимаются отдельные постройки, здания, сооружения и ансамбли, историко-культурные ландшафты и другие достопримечательные места, созданные человеком или являющиеся совместным творением человека и природы, связанные с историческим прошлым народа, развитием общества и государства, включенные в Государственный список памятников истории и культуры. Все памятники истории и культуры подразделяются на следующие виды:

- 1) памятники градостроительства и архитектуры;
- 2) памятники археологии;
- 3) ансамбли.

Ансамбли – группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения, в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, локализуемые на исторически сложившихся территориях;

Памятники археологии – стоянки, городища, курганы, остатки древних поселений, укреплений, производств, каналов, дорог, древние места захоронений, каменные изваяния, наскальные изображения и надписи, участки исторического культурного слоя древних

населенных пунктов и иные места, имеющие следы жизни и деятельности древнего человека;

Памятники градостроительства и архитектуры – архитектурные ансамбли и комплексы, исторические центры, кварталы, площади, улицы, остатки древней планировки и застройки городов и других населенных пунктов; сооружения гражданской, жилой, промышленной, военной, культовой архитектуры, народного зодчества, а также связанные с ними произведения монументального, декоративно-прикладного и садово-паркового искусства, природные ландшафты;

Говоря об особенностях археологических объектов как памятников истории и культуры, следует упомянуть одну норму – ст. 5 Закона РК «Об охране...», которая определяет статус объектов историко-культурного наследия и подчёркивается особый статус памятников археологии:

«Объекты историко-культурного наследия приобретают статус памятников истории и культуры с момента признания их таковыми в порядке, установленном настоящим Законом.

Для принятия решения о включении объектов историко-культурного наследия в Государственный список памятников истории и культуры представляются документы в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан.

Признание объектов историко-культурного наследия памятниками истории и культуры закрепляется утверждением их в Государственном списке памятников истории и культуры международного, республиканского и местного значения, подлежащем обязательному официальному опубликованию. Памятники археологии приобретают статус памятников истории и культуры с момента их выявления. ...»

Согласно ст. 5 Закона РК «Об охране...» объекты историко-культурного наследия приобретают статус памятников истории и культуры с момента признания их таковыми. Это признание объектов историко-культурного наследия памятниками истории и культуры, а соответственно и приобретенный статус закрепляется утверждением их в Государственном списке памятников истории и культуры международного, республиканского и местного значения, подлежащем обязательному официальному опубликованию.

Памятники археологии, в отличие от других объектов историко-культурного наследия не нуждаются в признании их памятниками истории и культуры в связи с исключительной научной и культурной значимостью всех археологических объектов, поэтому они приобретают статус памятников истории и культуры с момента их выявления. Приобретённый ими статус также закрепляется утверждением их в Государственном списке памятников истории и культуры международного, республиканского и местного значения, подлежащем обязательному официальному опубликованию.

Наделение памятников археологии особым статусом – это одна из ступеней защиты.

Гарантией сохранения памятников археологии может стать рациональное решение вопроса собственности на памятники археологии. Ст. 11 Закона РК «Об охране...» гласит:

Статья 11. Государственная собственность на памятники истории и культуры

Памятники истории и культуры, находящиеся на территории Республики Казахстан и не принадлежащие другим субъектам, являются исключительной собственностью Республики Казахстан.

Республика Казахстан может приобретать права собственности на памятники истории и культуры, составляющие историко-культурное наследие казахского и других народов, проживающих в Республике Казахстан, имеющие историко-культурную ценность, по договорам с их собственниками.

От имени Республики Казахстан полномочия собственника на памятники истории и культуры международного и республиканского значения осуществляет уполномоченный орган, а на памятники истории и культуры местного значения - местные исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы), районов (городов областного значения).

На наш взгляд памятник археологии, находящийся на частном земельном участке, становится недоступным для научного изучения и мониторинга. Поэтому памятники археологии и все археологические находки должны находиться в исключительной собственности государства. А вещные права на памятник археологии и земельный участок, в пределах которого он расположен, в гражданском обороте необходимо разделить. Подобное разделение означает, что собственник земельного участка, в пределах которого располагается памятник археологии, может владеть, пользоваться и распоряжаться территорией земельного участка с учётом ограничений установленных режимом использования земель в пределах зон охраны памятника археологии, но не имеет права собственности, а соответственно права распоряжения памятником археологии, т.к. он находится в государственной собственности. В свою очередь государство может предоставить собственнику участка право пользования памятником археологии.

Предлагаемая нами редакция статьи о собственности звучит следующим образом.

Государственная собственность на объекты археологического наследия.

1. Археологические находки, полученные в результате полевых археологических работ на территории Республики Казахстан, клады археологических предметов и случайные находки, обладающие признаками объектов археологического наследия, а также памятники археологии, находящиеся на территории Республики Казахстан являются исключительной собственностью Республики Казахстан и отчуждению из государственной собственности не подлежат.

2. Памятник археологии и земельный участок, в пределах которого он располагается, находятся в гражданском обороте раздельно.

3. Земельный участок в случае обнаружения на нём памятника археологии у собственника, первичного землепользователя не изымается, за исключением случаев обнаружения объектов, которые по результатам проведения историко-культурной экспертизы должны быть отнесены к категории республиканского значения, при условии, что уполномоченный орган сочтет необходимым изъятие данного земельного участка. Порядок изъятия земельного участка для государственных надобностей, в том числе путем выкупа или предоставления с согласия собственника или первичного землепользователя другого равноценного земельного участка, определяется Земельным кодексом Республики Казахстан и другими нормативно-правовыми актами.

4. Республика Казахстан может приобретать вещные права на земельный участок по договору с его собственником или первичным землепользователем. Республика Казахстан в лице уполномоченного органа имеет преимущественное право приобретения в государственную собственность (возвращение в государственное владение) земельных участков, в пределах которых располагается памятник археологии.

5. Земельные участки, в пределах которых располагается памятник археологии, находящиеся в государственной собственности, отчуждению из государственной собственности не подлежат.

6. Республика Казахстан может приобретать права собственности на объекты археологического наследия, находящиеся за пределами Республики Казахстан, составляющие археологическое наследие народов Казахстана, по договорам с их собственниками и иными законными владельцами.

7. От имени Республики Казахстан полномочия собственника памятников археологии международного и всех категории памятников археологии республиканского значения, а также движимых объектов археологического наследия осуществляет уполномоченный орган в сфере охраны и использования археологического наследия, а памятников археологии местного значения – местные исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы), районов (городов областного значения).

Положительно зарекомендовавшим себя методом, обеспечивающим охрану археологических памятников, является археологическая экспертиза. Многие страны, осознавая важность сохранения ненайденных следов истории, восприняли и успешно пользуются ею. В Казахстане археологическая экспертиза пока не нашла своего отражения в законодательных актах и соответственно своего должного применения. Причиной является довольно остро вставший вопрос об оплате археологической экспертизы. Понятно, что неизбежен конфликт интересов при принятии решения, возложить ли бремя финансирования этих исследований на лиц, планирующих покупку земельного участка, либо на государство, либо вообще не пытаться спасти «неизвестно что». Компромисс пока не достигнут, а защитники государственного бюджета и гражданских прав землепользователей на сегодняшний день занимают более активную позицию, чем поборники спасения истории и культуры. Не так давно, ещё в первой половине 2007 г. в качестве аргумента у защитников археологического наследия было законодательное предписание ныне уже изменённого Закона «Об охране и использовании историко-культурного наследия» о том, что исследования, по сути аналогичные археологической экспертизе, оплачиваются землепользователем. Но в формулировке ныне действующего Закона РК «Об охране...» в ст. 39 вопрос «за чей счёт» не урегулирован вовсе. И это далеко не единственная проблема данной нормы.

К сожалению, все попытки внести в Закон изменения, способные сделать его реально работающим не увенчались успехом. И на сегодняшний день норма, содержащаяся в ст. 39, сформулирована не чётко, и, потому лишена действенного механизма её исполнения.

Статья 39. Обеспечение сохранности объектов историко-культурного наследия при освоении территорий

1. При освоении территорий до отвода земельных участков должны производиться исследовательские работы по выявлению объектов историко-культурного наследия

2. В случае обнаружения объектов, имеющих историческую, научную, художественную и культурную ценность, физические и юридические лица (в Земельном кодексе в ст. 127 п., содержащей идентичную норму вместо фразы «физические и юридические лица» использовано слово «землепользователи») обязаны приостановить дальнейшее ведение работ и сообщить об этом уполномоченному органу.

3. Запрещается проведение работ, которые могут создать угрозу существования объектов историко-культурного наследия.

Основная проблема для памятников истории и культуры состоит в том, что только **«ДОЛЖНЫ»**, но, как у нас говорится, – «не обязаны». Сегодня, вопреки предписаниям Закона, земли выделяются в частную собственность и передаются в долгосрочную аренду, на них развиваются самые разные виды хозяйствования. Отвод же земельных участков, как правило, осуществляется без привлечения археологов, и даже вообще без каких бы то ни было предварительных работ по выявлению объектов историко-культурного наследия.

Почему же так часто и с такой лёгкостью игнорируются директивы Закона?

Использованное в 39 статье понятие **«исследовательские работы по выявлению объектов историко-культурного наследия»** можно трактовать максимально широко, как например: обход территории, или осмотр территории лицами, осуществляющими хозяйственное освоение, или как-либо иначе в зависимости от ситуации. Возможно любая удобная интерпретация, к тому же в список субъектов, осуществляющих подобные работы включены те, кто в этом списке находится никак не должен: **«физические и юридические лица»** или иными словами **«землепользователи»**. Совершенно очевидно, что если поднимать вопрос о выявлении непосредственно археологических объектов, то ни физические ни юридические лица не могут самостоятельно осуществлять подобные исследования, ведь сделанный вывод о наличии или отсутствии на определённом земельном участке археологических объектов, должен быть достоверным. Соответственно он может быть сделан лишь квалифицированным археологом. Законодатель же доверил

научные выводы землепользователям, и, полагаясь на их добрую совесть, а так же «научную компетентность», возложил на них обязанность сообщать об обнаружении объектов историко-культурного наследия в соответствующие инстанции.

Что же ожидает не обнаруженные археологические объекты на частных землях, подлежащих хозяйственному освоению?

Памятники, скрытые толщей земли на территориях частного землевладения, никак не защищены, они реально не охраняются государством. Ведь земли, выделенные в частную собственность – недоступны для научного изучения, там не проводятся археологические разведывательные мероприятия. Поэтому значительно снижается вероятность обнаружения археологических объектов, особенно это касается определённых категорий памятников, покоящихся на большой глубине; а многие археологические объекты, находясь, может быть, и не очень глубоко, всё равно скрыты от человеческого взгляда и могут быть распознаны только археологами. В результате, не найденный памятник, вероятнее всего, будет уничтожен в ходе хозяйственной деятельности собственника земли.

Разрушение памятника может происходить под воздействием различных факторов; и вопреки общепринятому мнению это случается не только за счёт рытья глубоких котлованов и прокладки коммуникаций, но и за счёт распашки сельскохозяйственных угодий, а иногда даже посредством полива, который способствует концентрации солей, влаги, и вымыванию сырцовых структур.

Даже если у памятника есть шанс быть обнаруженным, то это может произойти уже без участия специалистов. Такое выявление памятника также чревато последствиями.

Во-первых, случайное обнаружение археологического объекта в процессе освоения земель зачастую несет за собой его разрушение. Во-вторых, факт обнаружения памятника может быть скрыт собственником или пользователем земли, так как памятник для него лично никакого интереса не представляет, а сообщение об его обнаружении властям предполагает значительные неудобства. Либо наоборот, обнаружение памятника на частной земле – это возможность безопасного незаконного обогащения.

Из вышесказанного следует, что не выявленные памятники нуждаются в защите не меньше уже обнаруженных объектов. Совершенно очевидно, что для обеспечения такой защиты необходимо проводить археологические исследования на земельных участках как государственного, так и частного землевладения, до начала их хозяйственного освоения. Такие исследования должны предшествовать процессу передачи земель в частную собственность. И, конечно, они могут проводиться только специалистами археологами.

Для изменения существующего губительного для памятников положения необходимо прибегнуть к помощи археологической экспертизы.

Археологическая экспертиза – это исследование территории, подлежащей отводу или хозяйственному освоению, на предмет наличия или отсутствия на ней памятников археологии, осуществляемое специалистами археологами.

Преследуя ту же цель, и являя собой то же содержание, что и упомянутые в ст. 39 «работы по выявлению», археологическая экспертиза – всё же более продуманный и эффективный охранный механизм, потому что для неё правильно определён субъект, который призван осуществлять экспертизу. Только археолог, имеющий соответствующую квалификацию, способен сделать достоверный вывод о наличии или отсутствии на определённом земельном участке археологических объектов. Появление археологической экспертизы в новом Законе позволит качественно усовершенствовать, сделать реально работающей норму ныне действующей ст. 39 об «Обеспечении сохранности объектов историко-культурного наследия при освоении территорий».

Важным моментом в регулировании отношений в сфере охраны археологического и наследия является контроль за порядком проведения археологических работ.

Под порядком производства археологических разведок и раскопок с учётом норм

действующего Закона РК «Об охране...» понимается порядок лицензирования археологической деятельности, оговоренный в ст. 40:

«Ведение раскопок и разведок на памятниках археологии допускается при наличии лицензий.

Лицензии на археологические и (или) научно-реставрационные работы на памятниках истории и культуры на территории Республики Казахстан выдаются уполномоченным органом по согласованию с местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы).»

Эта норма означает, что лица, намеревающиеся получить лицензию на проведение археологических работ, среди документов, предоставляемых уполномоченному органу, должны иметь рекомендательные письма от местных исполнительных органов.

Утверждение правил выдачи лицензий на проведение археологических и (или) научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры находится в компетенции Правительства Республики Казахстан.

Соответственно контроль за исполнением законодательства Республики Казахстан об охране и использовании объектов историко-культурного наследия и непосредственно за исполнением порядка лицензирования археологической деятельности осуществляют:

1) местные исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы), районов (городов областного значения);

2) уполномоченный орган – Комитет культуры Министерства Культуры Республики Казахстан.

Согласно ст. 20-1 Закона РК «Об охране ...»

Государственный контроль в области охраны и использования объектов историко-культурного наследия, осуществляемый местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы), включает в себя:

1) государственный контроль за состоянием использования и порядком содержания памятников истории и культуры местного значения;

2) государственный контроль за исполнением археологических и научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры местного значения.

Государственный контроль в области охраны и использования объектов историко-культурного наследия, осуществляемый уполномоченным органом, включает в себя контроль за:

1) состоянием использования и порядком содержания памятников истории и культуры всех категорий;

2) сооружением новых памятников истории и культуры;

3) соблюдением лицензиатом условий выданной лицензии;

4) исполнением археологических и научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры международного и республиканского значения.

Государственный контроль осуществляется уполномоченным органом, местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) в форме проверок.

На сегодняшний день контроль за исполнением археологических работ, проводимый вышеупомянутыми государственными органами, сводится к проверке самого факта осуществления на определённых объектах запланированных археологических исследований, финансируемых из государственного бюджета, и к контролю за соответствием видов и объёмов работ пунктам утверждённых для данных археологических объектов календарных планов.

Фактически археологические исследования в Республике находятся в ведении двух Министерств – Министерства Культуры и Министерства образования и науки. Министерство образования и науки контролирует подведомственные ему государственные научные организации, в том числе РКП «Институт археологии им. А.Х. Маргулана» на предмет выполнения программы фундаментальных исследований,

финансируемой этим Министерством, посредством проверки отчётов о научно-исследовательской работе. В данном случае особое внимание уделяется правильности написания отчётов и конкретным научным результатам. Кроме этого в целях поддержания конкурентного уровня отечественной науки и техники Министерство образования и науки проводит аккредитацию негосударственных научных организаций, под которой понимается официальное признание правомочий негосударственной научной организации проводить работы в научной и научно-технической области за счет средств государственного бюджета. Аккредитация осуществляется на основе оценки деятельности аккредитуемой негосударственной научной организации по перечню основных показателей деятельности научной организации, таких как кадровый научный состав, стаж работы организации в научной сфере, наличие специального оборудования и т. п. Но все предъявляемые к аккредитуемой организации требования носят общий характер и никак не касаются практики соблюдения организацией порядка проведения археологических исследований.

Несмотря на то, что самые разные и нередко масштабные археологические работы на территории Казахстана проводятся как государственными научными организациями, так частными археологическими компаниями, а иногда и отдельными археологами, имеющими лицензии, правильность применяемых научных методик и качество археологических полевых исследований остаётся неконтролируемыми.

Проблема базируется на том, что на данный момент утверждённого порядка производства археологических исследований в Республике не существует. Научные организации, работающие на памятниках истории и культуры, иногда применяют нормы, стандарты и научные методики, действовавшие в советский и переходный периоды. При составлении сметной документации, например, нередко применяется СЦНПР – 91 (Сборник цен на научно-проектные работы по памятникам истории и культуры – раздел 6. Архитектурно-археологические исследования в зоне охраны памятников истории и культуры). При написании научных отчётов государственные научные организации, относящиеся к ведению Министерства образования и науки Республики Казахстан, соблюдают структуру и правила оформления отчётов о научно-исследовательской работе согласно Системе стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу, разработанной Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации (Гост 7.32–2001). Но старых нормативных документов явно недостаточно.

Сам процесс проведения археологических работ (раскопки, разведка, археологическая экспертиза, составление свода памятников, составление отчётов о научно-исследовательской работе) нуждается в дополнительном правовом регулировании. Необходимо принять целый ряд нормативных документов, на данный момент часть из них находятся в стадии разработки: «Положение о производстве археологических раскопок и разведок»; «Положение о проведении археологической экспертизы»; «Требования к ведению археологических разведок в ходе составления свода памятников истории и культуры»; «Требования к экспертизе учетной документации объектов историко-культурного наследия»; «Положение о порядке проведения охранно-спасательных археологических работ» «Положение о научном аудите итоговой научной отчётности». Возможно, эти документы и составят базу подзаконно-нормативных актов в сфере проведения археологических исследований на территории Казахстана.

В связи с множеством проблем правового регулирования сферы охраны и использования археологического наследия, не решенных существующим Законом РК «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» 1992 г., в Республике разрабатывается законопроект «Об археологическом наследии».

Задачами разрабатываемого в Республике Казахстан законопроекта «Об археологическом наследии» и системы подзаконных нормативных актов стали:

- регулирование общественных отношений в сфере охраны, использования, исследования, сохранения и популяризации археологического наследия;
- определение характера, назначения, видов и категорий объектов археологического наследия;
- установление особенностей владения, пользования и распоряжения объектами археологического наследия как объектами исключительной государственной собственности;
- установление прав и обязанностей владельцев и пользователей объектов археологического наследия;
- определение полномочий органов управления в сфере охраны и использования археологического наследия и разграничение их компетенции;
- создание системы негосударственного регулирования отношений в сфере охраны и использования археологического наследия, действующей на основе соблюдения принципов гласности, саморегулирования, профессионализма, научной этики, общественной значимости охраны археологического наследия;
- определение порядка выявления, учёта объектов археологического наследия, их охраны и использования;
- установление порядка формирования и ведения Единого электронного государственного реестра памятников археологии;
- создание Государственного резервного фонда памятников археологии республиканского значения;
- создание необходимых условий для обеспечения охраны объектов археологического наследия при отводе земельных участков и хозяйственном освоении территорий;
- осуществление археологических исследований на основе соблюдения принципов научности, достоверности, полноты, комплексности археологического исследования;
- создание условий для популяризации объектов археологического наследия;
- содействие международному сотрудничеству в сфере охраны, использования, исследования, сохранения и популяризации археологического наследия;
- разработка системы мер по предотвращению противоправных действий в отношении объектов археологического наследия;
- установление мер ответственности за нанесение вреда объектам археологического наследия.

Археологическое наследие Республики Казахстан – это материальные свидетельства прошлого, раскрывающие особенности истории нашего государства, это важнейшая составляющая историко-культурного наследия страны, определяющая древность и оригинальность культуры, традиций народов Казахстана по отношению к другим народам, государствам и культурно-этническим пространствам.

Археологическое наследие – хрупкий и невозполнимый ресурс культурного богатства, научного потенциала, требующий особо бережной защиты. Потому объекты археологического наследия представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Республики Казахстан, а также являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. Каждый народ обязан сохранять свои культурные ценности в интересах настоящего и будущих поколений и использовать их на благо всего человечества.⁵

В связи с этим считаем необходимым в целях создания правовой основы для регулирования отношений в области использования, государственной охраны, изучения, сохранения, популяризации национального археологического наследия принять Закон Республики Казахстан «Об археологическом наследии».

⁵ Фрагмент преамбулы законопроекта «Об археологическом наследии Республики Казахстан»