

*Н. А. ВОЯКИНА*

(Институт археологии им. А. Х. Маргулана, Алматы, Казахстан)

## **ПРАВОВАЯ ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АРХЕОЛОГИЧЕСКИМ НАСЛЕДИЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**Аннотация.** Данная статья посвящена правовым основам государственного управления в сфере охраны, использования и популяризации археологического наследия. Автором затронут вопрос особого правового статуса археологических памятников, рассмотрена история формирования законодательства об охране и использовании историко-культурного наследия Казахстана. Для формирования общей картины в статье представлен краткий обзор современной системы законодательства в области истории и культуры, в котором более подробно анализируются Закон «О культуре» и Закон «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия».

Особое внимание в статье уделяется освещению современных проблем в сфере сохранения и изучения археологического наследия, в основе которых, по мнению автора, лежит несовершенство законодательных механизмов.

**Ключевые слова:** археологическое наследие Казахстана, законодательство об охране историко-культурного наследия, правовые механизмы, проблемы охраны памятников.

**Тірек сөздер:** Қазақстанның археологиялық мұрасы, тарихи-мәдени мұраны қорғау туралы Заң, құқықтың тетіктері, ескерткішті қорғау мәселелері.

**Keywords:** archaeological heritage of Kazakhstan, legislation on protection of historical and cultural heritage, legal mechanisms, problems of sites protection.

Республика Казахстан – страна, обладающая богатым археологическим наследием. Памятники археологии, 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 племен, стали не только достоянием науки и культуры народа Казахстана, но и обогатили сокровищницу мировой цивилизации.

Сегодня заметны новые мировые тенденции изменения статуса объектов археологического наследия. Памятники археологии все чаще рассматриваются как часть истории политической жизни государства. Произошла смена ракурса с позиции, в которой отмечались исключительно культурная и научная составляющие археологических объектов, на принципиально новую позицию, где памятник археологии становится важнейшим звеном в определении духовной идентичности, этничности современного общества, приобретая общественную и политическую значимость. Особая уязвимость археологических памятников, присущая им хрупкость, невосполнимость, и упомянутая многосторонняя ценность, выдвигают проблему сохранения археологического наследия на ключевые позиции.

Вопрос охраны археологического наследия в Казахстане стоит довольно остро. Очевидной становится недостаточная защищенность объектов археологического наследия в условиях активизации хозяйственного освоения земель и вытекающей из нее ежегодно возрастающей активности на рынке археологических услуг. Ситуация, сложившаяся вокруг взаимодействия государственных органов с лицами, осуществляющими археологические исследования на территории Республики Казахстан, демонстрирует серьезные недостатки в сфере охраны не выявленных памятников археологии, а также системные проблемы в сфере государственного учета объектов историко-культурного наследия. На этом фоне стали также заметными неэффективность механизма контроля качества оказываемых археологических услуг, проблемы собственности на памятники археологии и многие другие, большие и малые сложности.

Корни всех этих разрастающихся «археологических» проблем следует искать в законодательном фундаменте системы государственного управления историко-культурным наследием. Именно правовые нормы являются основой функционирования механизма охраны историко-культурных объектов и непосредственно наиболее страдающих объектов археологического наследия.

### **История формирования законодательства об охране и использовании историко-культурного наследия Республики Казахстан**

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 изменения и дополнения. Казахстан присоединился к ряду международных документов<sup>1</sup>. Активное развитие

---

<sup>1</sup> Республика Казахстан присоединилась к Конвенции ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия» (1994 г.); 9 декабря 2011 г. принят Закон РК № 507-IV «О ратификации Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности»; Законом РК от 21 декабря 2011 года № 514-IV ратифицирована Конвенция Юнеско «Об охране нематериального культурного наследия».

получило сотрудничество с иностранными и международными организациями в научной сфере, в сфере охраны и популяризации памятников. Республикой Казахстан сделано немало правовых шагов для решения проблем сохранения, охраны и популяризации историко-культурного наследия. Чтобы проанализировать эффективность одних и безуспешность других, следует начать с истоков сегодняшней правовой основы – с норм советского права.

История формирования законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры отражает развитие общественного правосознания. В советский период существовало иерархическое соподчинение законодательств союзных республик законам СССР. Закон Казахской ССР от 11 августа 1978 года № 1489-ХІІ «Об охране и использовании памятников истории и культуры» полностью отражал всю систему правового регулирования, утвержденную законом СССР 1976 г. с аналогичным названием [1]. Закон КазССР устанавливал функции и полномочия государственных органов, общественных организаций, граждан по охране и использованию памятников истории и культуры. В нем были определены объекты, которые являются памятниками истории и культуры, была разработана система градации недвижимых памятников истории и культуры по уровню их культурной значимости. Законом был определен весь комплекс мероприятий, которые по существу отражал охраняющие функции государства: выявление, учет, хранение (в музеях, библиотеках, архивах), реставрация, консервация, ремонт, восстановление памятников истории и культуры, особый порядок доступа к ним, а также их ввоз и вывоз [2].

Обретение Казахстаном независимости и установление нового государственного строя обусловили необходимость разработки нового закона о памятниках истории и культуры, который был принят в 1992 г. В его названии «Об охране и использовании историко-культурного наследия» появилось новое понятие, отражающее общемировые тенденции в использовании терминологии – «историко-культурное наследие»<sup>1</sup> [3].

Сравнивая два Законодательных акта советского (1978 г.) и постсоветского периода (1992 г.), легко заметить произошедшую трансформацию системы политического устройства государства, смену идеологии, некоторые изменения в предмете правового регулирования, изменения порядка выдачи разрешений.

Одним из существенных отличий Закона Казахской ССР 1978 года является то, что в нем под памятниками истории и культуры понимались как движимые, так и недвижимые объекты, что существенно расширяло сферу действия данного закона и делало систему органов охраны памятников более разветвленной. В Законе Республики Казахстан «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» 1992 г. предмет правового регулирования значительно сужен, данный Закон касается лишь недвижимых памятников. Отношения по охране и использованию движимых культурных ценностей стали регулироваться Законом «О культуре». С одной стороны, это сделало процесс правоприменения более удобным: отдельные законодательные акты для разных (движимых и недвижимых) не связанных между собой видов культурных объектов. С другой стороны, это значительно усложнило ситуацию с правовым регулированием отношений по охране и использованию археологического наследия, где движимые объекты – археологические находки и недвижимые объекты – археологические памятники, составляют единый археологический комплекс, а процессы по выявлению, изучению, охране и использованию этого комплекса в реальности неразрывно связаны. Вследствие диссонанса между правовыми нормами и реальными отношениями в археологической сфере, обнаружились пробелы в законодательстве, и вытекающие отсюда проблемы по учету и охране археологических находок.

Еще одним важным отличием Закона КазССР и Закона Республики Казахстан является порядок и условия выдачи разрешительных документов на ведение раскопок и разведок. В соответствии с советским законодательством Академия наук КазССР выдавала на имя определенного исследователя открытый лист, который также регистрировался в Министерстве культуры КазССР<sup>2</sup> [1].

---

<sup>1</sup> Позднее в 2007 г. в Закон «Об охране...» было введен термин «объекты историко-культурного наследия».

<sup>2</sup> Закон Казахской ССР от 11 августа 1978 года № 1489-ХІІ «Об охране и использовании памятников истории и культуры»

**Статья 41. Ведение раскопок и разведок памятников археологии**

Ведение раскопок и разведок памятников археологии допускается только при наличии разрешения (открытых листов), выдаваемых и регистрируемых в установленном порядке.

Такая процедура сочетала в себе функцию научного контроля со стороны АН КазССР и административную функцию со стороны органов исполнительной власти. В Законе Республики Казахстан «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» открытые листы были заменены лицензионным порядком осуществления археологических работ. Интенсивное развитие рыночной экономики в Казахстане способствовало повышению заинтересованности государства в развитии частного сектора. Интенсификация частнопредпринимательской деятельности особенно в сферах, затрагивающих государственные интересы, таких как археологические исследования, невозможна без государственной регламентации. Введение лицензионного порядка на осуществление археологических раскопок и разведок было своевременным ответом на поставленные государством задачи по созданию развитого предпринимательского сектора в стране, по совершенствованию антимонопольной политики и по повышению конкурентоспособности науки. В то же время лицензирование, как один из видов государственного надзора, способно было обеспечивать публичные интересы.

В результате сегодня на Казахстанском рынке археологических услуг существуют и успешно конкурируют как государственные, так и частные научно-исследовательские организации. Лицензирование является одним из основных механизмов государственного контроля над порядком осуществления археологических работ<sup>1</sup> [3]. Утверждение квалификационных требований, предъявляемых при лицензировании деятельности по осуществлению археологических и (или) научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры находится в компетенции Правительства Республики Казахстан.

Квалификационные требования включают наличие:

- 1) научных руководителей, имеющих высшее образование («археология и этнология», «история») и соответствующий стаж работы в области археологии не менее трех лет, являющихся основными работниками у заявителя – для юридических лиц;
- 2) высшего образования («археология и этнология», «история») и соответствующего стажа работы в области археологии не менее трех лет у заявителя – для физических лиц;
2. специализированного оборудования по осуществлению археологических работ на памятниках истории и культуры;
3. рекомендации научной организации в области археологии на право осуществления археологических работ на памятниках истории и культуры. [4].

Как видно из содержания квалификационных требований, предъявляемых к лицензиату, лицензирование археологической деятельности призвано выполнять не только функцию административного контроля, но функцию контроля со стороны научной общественности. К сожалению, на сегодняшний день действия этого правового механизма не достаточно для эффективного контроля за качеством оказываемых археологических услуг. Назрела необходимость принятия новых правовых решений.

Рассмотрев некоторые отличительные черты двух законодательных актов – Закона Казахской ССР 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» и Закона Республики Казахстан 1992 года «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия», следует отметить, что между ними, все же, очень много общего. Ряд понятий, система градации памятников, содержание государственной охраны остались прежними. Так, понятия «памятники археологии» и «памятники градостроительства и архитектуры», упомянутые в ст. 6 Закона КазССР

---

Организации и граждане, осуществляющие археологические работы, обязаны обеспечить сохранность памятников.

Разрешения на ведение раскопок и разведок на территории Казахской ССР памятников археологии республиканского и местного значения выдаются Академией наук Казахской ССР и регистрируются Министерством культуры Казахской ССР.

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан от 2 июля 1992 года № 1488-ХІІ «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия»

**Статья 40. Ведение раскопок и разведок на памятниках археологии**

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).

Все материалы и находки, полученные юридическими и физическими лицами Республики Казахстан и других государств в результате археологических исследований на территории Казахстан, передаются в государственные музеи Республики Казахстан после научной фиксации и обработки. Вывоз их за пределы Республики Казахстан запрещается.

1978 года № 1489-ХІІ, фактически без изменений перешли в Закон РК «Об охране...» 1992 г. Незначительные изменения претерпели нормы об охранных зонах (ст. 32 Закона КазССР); о запрещении сноса, перемещения, изменения памятника истории и культуры (ст. 37 Закона КазССР); об обеспечении сохранности памятников истории и культуры при производстве строительных и других работ (ст. 38, 39, 40 Закона КазССР) [1]. Многие прогрессивные нормы советского права, содержащиеся в Законе КазССР 1978 г. стали основой для формирования законодательства по охране и использованию историко-культурного наследия независимого Казахстана, некоторые из этих норм актуальны и сегодня.

С момента принятия Закона РК 1992 года «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» прошло два десятилетия, а суть большинства основных норм, правовые механизмы охраны, установленные данным Законом, практически не изменились за этот период. Напротив, общественные отношения в области охраны и использования историко-культурного наследия в Республике Казахстан активно развивались, и в отдельных сферах произошли существенные преобразования.

### **Система законодательства об археологическом наследии**

Сегодня 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 культуры<sup>1</sup>.

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 и 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» (1996), «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 [5]. Законодательство РК об охране и использовании историко-культурного наследия – весьма обширный материал для рассмотрения и анализа. Остановимся на рассмотрении одного из сегментов законодательства – на правовых нормах, регулирующих отношения в сфере охраны и использования археологического наследия.

Основными законодательными актами в сфере охраны археологического наследия в Республике является Закон РК от 15 декабря 2006 года № 207-ІІІ ЗРК «О культуре» и Закон РК от 2 июля 1992 года № 1488-ХІІ «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 отнесенных к

---

<sup>1</sup> **Статья 37 Конституции Республики Казахстан**

Граждане Республики Казахстан обязаны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

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 [6].

Хотелось бы обратить внимание на некоторые смысловые ошибки, допущенные законодателями при написании ст. 32 Закона «О культуре». Текстовой основой этой нормы является перевод статьи 1 Конвенции ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности 1970 года<sup>1</sup> [7], где раскрывается значение термина «культурные ценности». Причиной такой ошибки стал некорректный (машинный) перевод текста Конвенции с английского на русский язык, в результате которого существенно изменился смысл, изначально заложенный в норму.

В официальном переводе Конвенции подпункт (с) статьи 1 выглядит так: «(с) *археологические находки (включая обычные и тайные) и археологические открытия*» [8]. Исходя из такого содержания, к культурным ценностям относятся не только материальные археологические предметы, но и открытия, т.е. некоторые события или факты обнаружения археологических объектов, что само по себе противоречит смыслу, заложенному в английский вариант фразы конвенции: «(с) *products of archaeological excavations (including regular and clandestine) or of archaeological discoveries*». Понятие «культурные ценности» раскрывается в ст. 1 Конвенции именно в целях применения ее норм, регулирующих отношения с движимыми культурными объектами, которые могут быть перемещаемы через границу. Открытия, в смысле «событие», «факт», не могут попадать под действие Конвенции ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности. Кроме того, деление археологических находок в данном выражении на «обычные» и «тайные», является сложной задачей как для правоприменителей, так и для археологов.

Чтобы исправить ошибку, необходимо рассмотреть несколько значений переводимых слов, и заострить внимание на употреблении в данном выражении предлога «of».

Английское слово «products», стоящее во множественном числе, может иметь несколько значений: продукты, продукция, изделия (вещи), результаты; предметы, созданные человеком, машиной или природой; продукты какого-либо процесса и т. д.

Прилагательное «regular» имеет значения: обычный, регулярный, постоянный, официальный, легальный, профессиональный.

---

<sup>1</sup> **Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property 1970**

**Article 1**

For the purposes of this Convention, the term 'cultural property' means property which, on religious or secular grounds, is specifically designated by each State as being of importance for archaeology, prehistory, history, literature, art or science and which belongs to the following categories:

- (a) Rare collections and specimens of fauna, flora, minerals and anatomy, and objects of palaeontological interest;
- (b) property relating to history, including the history of science and technology and military and social history, to the life of national leaders, thinkers, scientists and artist and to events of national importance;
- (c) products of archaeological excavations (including regular and clandestine) or of archaeological discoveries;
- (d) elements of artistic or historical monuments or archaeological sites which have been dismembered;
- (e) antiquities more than one hundred years old, such as inscriptions, coins and engraved seals;
- (f) objects of ethnological interest;
- (g) property of artistic interest, such as:
  - (i) pictures, paintings and drawings produced entirely by hand on any support and in any material (excluding industrial designs and manufactured articles decorated by hand);
  - (ii) original works of statuary art and sculpture in any material;
  - (iii) original engravings, prints and lithographs ;
  - (iv) original artistic assemblages and montages in any material;
- (h) rare manuscripts and incunabula, old books, documents and publications of special interest (historical, artistic, scientific, literary, etc.) singly or in collections ;
  - (i) postage, revenue and similar stamps, singly or in collections;
  - (j) archives, including sound, photographic and cinematographic archives;
  - (k) articles of furniture more than one hundred years old and old musical instruments.

Прилагательное «clandestine» является антонимом слова «regular» и в данном контексте должно быть переведено как «нелегальный», а не «тайный», «скрытый».

Существительное «discoveries» можно перевести как «открытия», «обнаружения», «находки», среди которых слово «открытия» является наиболее подходящим, так как «находки», приведенные в значении гражданско-правового события, и «обнаружения» менее употребимы в русском языке в археологическом контексте.

Словосочетания «products of archaeological excavations» и «of archaeological discoveries» стоят в родительном падеже, из чего следует, что

слово «products» может быть переведено, как «результаты» или «продукты, полученные в результате», соответственно «археологических раскопок» (действий целенаправленных) или «археологических открытий» (случайных событий).

Итогом такого анализа становится правильный перевод:

*«(с) предметы, получаемые в результате археологических раскопок (включая легальные и нелегальные) или археологических открытий».*

Важным в данном выражении является также упоминание легальных и нелегальных раскопок, означающее, что археологический предмет обладает статусом культурной ценности вне зависимости от обстоятельств его обнаружения.

При перенесении неверно переведенной фразы из пункта (с) Конвенции в Закон Республики Казахстан «О культуре» путаница усилилась бездумным добавлением в нее объектов недвижимого имущества – памятников археологии<sup>1</sup> [6] (других недвижимых объектов, кроме археологических, в списке культурных ценностей не значится). В результате чего к культурным ценностям в Казахстане относятся как движимые, так и недвижимые археологические объекты, что само по себе плохо. Плохо то, что законодательный акт (Закон «О культуре»), призванный регулировать отношения с движимыми культурными ценностями, в предмете правового регулирования стал пересекаться с Законом РК 1992 года «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия».

Предметом правового регулирования действующего Закона «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» являются отношения по охране и использованию недвижимых памятников истории и культуры, о движимых культурных ценностях в нем упомянуто вскользь, и только о тех, которые связаны с недвижимыми объектами, как их неотъемлемые части<sup>2</sup>. Об археологических находках, которые также рассматриваются как составные части археологических памятников, упомянуто в части 3 ст. 40: *«Все материалы и находки, полученные юридическими и физическими лицами Республики Казахстан и других государств в результате археологических исследований на территории Казахстана, передаются в государственные музеи Республики Казахстан после научной фиксации и обработки. Вывоз их за пределы Республики Казахстан запрещается»* [3].

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:

---

<sup>1</sup> Закон РК от 15 декабря 2006 года № 207-III ЗРК «О культуре»

Ст. 32. Культурные ценности

К культурным ценностям относятся:

1) археологические памятники, археологические находки (включая обычные и тайные) и археологические открытия;

<sup>2</sup> Закон Республики Казахстан от 2 июля 1992 года № 1488-ХП «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия»

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

11) объекты историко-культурного наследия - объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, прикладного искусства, науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры.

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

Говоря об особенностях археологических объектов как памятников истории и культуры, следует упомянуть норму Закона РК «Об охране...», которая определяет статус объектов историко-культурного наследия и подчеркивается особый статус памятников археологии<sup>1</sup> [3]:

Согласно ст. 5 Закона РК «Об охране...» объекты историко-культурного наследия (памятники градостроительства и архитектуры, ансамбли) приобретают статус памятников истории и культуры с момента признания их таковыми. Приобретенный статус закрепляется утверждением объектов в Государственном списке памятников истории и культуры международного, республиканского и местного значения.

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. Они приобретают статус памятников истории и культуры с момента их выявления. Приобретенный ими статус также закрепляется утверждением их в Государственном списке памятников истории и культуры международного, республиканского и местного значения.

Несмотря на исключительную важность для науки и культуры памятников археологии, Закон «Об охране и использовании историко-культурного наследия» от 2 июля 1992 г., содержит минимальное количество специальных норм, учитывающих особенности археологических объектов, кроме того многие правовые механизмы этого документа весьма устарели и утратили свою эффективность. Изъяны правовой основы порождают целый ряд проблем. Рассмотрим некоторые из них.

**Проблема охраны не выявленных археологических объектов при хозяйственном освоении территорий.** Сегодня, как и раньше, основным источником угрозы для археологических памятников является современное строительство, и у археологических объектов, пока еще не известных археологам, скрытых под толщей земли, нет надежной законодательной защиты.

Норма, призванная защитить не выявленные памятники археологии, содержащаяся в ст. 39 Закона «Об охране и использовании историко-культурного наследия», сформулирована не четко и потому лишена действенного механизма ее исполнения.

Земли выделяются в частную собственность и передаются в долгосрочную аренду, на них развиваются самые разные виды хозяйствования. Отвод же земельных участков вопреки предписаниям Закона слишком часто осуществляется без привлечения археологов, и даже вообще без каких бы то ни было предварительных работ по выявлению объектов историко-культурного наследия.

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 определенных категорий памятников, покоящихся на большой глубине. А многие археологические объекты, находясь, может быть, и не очень глубоко, все 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.

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан от 2 июля 1992 года № 1488-ХП «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия»

**Статья 5. Статус объектов историко-культурного наследия**

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.

Разрушение памятника может происходить под воздействием различных факторов; и, вопреки общепринятому мнению, это случается не только за счет рытья глубоких котлованов и прокладки коммуникаций, но и за счет 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 [9].

Из вышесказанного следует, что невыявленные 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 они могут проводиться только специалистами археологами. Необходимо жестко контролировать соблюдение всех этих требований.

**Проблемы в системе государственного учета объектов археологического наследия.** При желании выяснить, сколько памятников истории и культуры находится в той или иной области можно обратиться в местные исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы), которые, основываясь на Государственных списках памятников истории и культуры местного значения, предоставят вполне достоверную информацию относительно количества памятников градостроительства и архитектуры. Но маловероятно, что информация о памятниках археологии из регистров будет соответствовать действительности.

Основные причины такого положения:

1. Многие выявленные памятники археологии состоят в списках предварительного учета, но годами не вносятся в Государственные списки памятников местного значения и по этой причине не имеют закрепленного за собой статуса памятников истории и культуры. Происходит это в связи с отсутствием законодательного требования о перенесении соответствующих памятников из списков предварительного учета в Государственные списки памятников местного значения и по причине отсутствия четко установленных сроков, в течение которых местные исполнительные органы должны произвести соответствующие действия.

2. Большое количество выявленных памятников археологии не занесены даже в списки предварительного учета. Во-первых, потому что нет четко работающего механизма взаимодействия между археологами и местными исполнительными органами; во-вторых, нет системы контроля за соблюдением требования действующего Закона об обязанности сообщать местным исполнительным органам о случайном обнаружении памятника археологии в результате хозяйственного освоения; в-третьих, даже если информация о вновь выявленных памятниках поступила в местные исполнительные органы, нигде не оговорены сроки, в течение которых вновь выявленные объекты должны быть занесены в списки предварительного учета.

3. Многие памятники археологии, выявленные на территориях, подлежащих хозяйственному освоению, как правило, подвергаются скорейшему вполне законному научному исследованию, в результате которого они физически перестают существовать, по большей части так и не попав в Государственные списки памятников местного значения, а иногда даже и в списки предварительного учета. Информация о результатах исследований содержится в научных отчетах, которые хранятся у исследователей, в архивах местных исполнительных органов, возможно даже в Уполномоченном органе, но централизованно эту информацию нигде не найти. Данные о том, что на такой-то территории были, но теперь отсутствуют памятники археологии, становятся недоступными для научного, статистического анализа, потому что пока в Казахстане не существует единой системы учета. В результате вместо изученных памятников – пустое место на Археологической карте.

Система учета археологических находок также далека от совершенства.

**Проблема разграбления археологических памятников и незаконного оборота культурных ценностей.** На сегодняшний день официальные данные о нелегальных археологических раскопках на территории Казахстана не многочисленны, тем не менее о таких фактах знают сами археологи, кроме того нельзя отрицать наличие артефактов на тайных прилавках антикварных магазинов и на электронных витринах в Интернет-сети. Судя по ряду признаков, нелегальная археология – не такое уж редкое для Казахстана явление. В существующем законодательстве, в том числе в уголовном и административном кодексах РК, к сожалению, нет правоохранных норм по поводу нелегальных археологических раскопок. Усугубить ситуацию в нашей Республике может серьезное ужесточение правоохранных законодательства в соседней России в отношении кладоискателей-любителей, так что желающих «поживиться на вольных казахстанских землях» может стать значительно больше. Чтобы этого не произошло, нужно предпринимать превентивные меры.

**Проблема контроля качества археологических работ.** Контроль за исполнением законодательства Республики Казахстан об охране и использовании объектов историко-культурного наследия и непосредственно за исполнением порядка лицензирования археологической деятельности осуществляют местные исполнительные органы областей, районов и Комитет культуры Министерства Культуры РК (уполномоченный орган).

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 [3].*

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 определенных объектах запланированных археологических исследований, финансируемых из государственного бюджета, и к контролю за соответствием видов и объемов работ пунктам утвержденных 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 РГКП «Институт археологии им. А. Х. Маргулана» на предмет выполнения программы фундаментальных исследований и грантовых программ, финансируемых этим Министерством, посредством проверки отчетов о научно-исследовательской работе. В данном случае особое внимание уделяется форме написания отчетов 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, 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 остается неконтролируемыми.

Проблема базируется на том, что на данный момент утвержденного 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 отчетов государственные научные организации, относящиеся к ведению Министерства образования и науки Республики Казахстан, соблюдают структуру и правила оформления отчетов 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 этих нормативных документов явно не достаточно. Сам процесс проведения археологических работ (раскопки, разведка, археологическая экспертиза, составление свода памятников, составление отчетов о научно-исследовательской работе) нуждается в дополнительном правовом регулировании.

Итак, существующая на сегодняшний день практика применения норм законодательства об охране и использовании историко-культурного наследия (Закона «Об охране и использовании историко-культурного наследия» от 2 июля 1992 г., Закона «О культуре» и др.) к объектам археологического наследия вскрывает их несовершенство.

Все вышеописанные проблемы государственного управления историко-культурной сферой свидетельствуют о том, что в Республике назрела необходимость глобального реформирования системы правового регулирования отношений в области сохранения, изучения, государственной охраны, популяризации объектов археологического наследия.

#### ЛИТЕРАТУРА

- 1 Закон Казахской ССР от 11 августа 1978 года № 1489-ХІІ «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30166377](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30166377)
- 2 Развитие законодательства об охране памятников истории и культуры // Обсерватория культуры. – М., 2008. – № 4. – Наследие. – С. 56-61.
- 3 Закон Республики Казахстан от 2 июля 1992 года № 1488-ХІІ «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» // URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1001290](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1001290)
- 4 Постановление Правительства Республики Казахстан от 20 декабря 2012 года № 1641. Квалификационные требования и перечень документов, подтверждающих соответствие им, для осуществления археологических и (или) научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры // URL: <http://normativ.uchet.kz/view.php?ID=91972>
- 5 Voyakina N.A. Cultural World Heritage sites in Kazakhstan and state measures on safeguarding // World Heritage. – 2013. – № 68. – С. 16-17.
- 6 Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 года № 207-ІІІ ЗРК «О культуре» // URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30081960](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30081960)
- 7 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property 1970 // URL: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13039&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.htm/](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.htm/)
- 8 Конвенции ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности 1970 года // URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/mdgov/megd4826.htm>; // URL: [http://www.wipo.int/wipolex/ru/other\\_treaties/text.jsp?file\\_id=218610](http://www.wipo.int/wipolex/ru/other_treaties/text.jsp?file_id=218610).
- 9 Воякина Н.А. Механизмы сохранения археологических объектов при хозяйственном освоении территорий // Изв. НАН РК. Серия общест. наук. – 2008. – № 1. – С. 254-257.

#### REFERENCES

1. Zakon Kazahskoj SSR ot 11 avgusta 1978 goda N 1489-XII «Ob ohrane i ispol'zovanii pamjatnikov istorii i kul'tury». URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30166377](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30166377)
2. Razvitie zakonodatel'stva ob ohrane pamjatnikov istorii i kul'tury. Observatorija kul'tury. M., 2008. N 4. Nasledie. S. 56-61.

3. Zakon Respubliki Kazahstan ot 2 ijulja 1992 goda N 1488-XII «Ob ohrane i ispol'zovanii ob#ektov istoriko-kul'turnogo nasledija». URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1001290](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1001290)
4. Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazahstan ot 20 dekabrja 2012 goda N 1641. Kvalifikacionnye trebovanija i perechen' dokumentov, podtverzhdashih sootvetstvie im, dlja osushhestvlenija arheologicheskikh i (ili) nauchno-restavracionnyh rabot na pamjatnikah istorii i kul'tury. URL: <http://normativ.uchet.kz/view.php?ID=91972>
5. Voyakina N.A. Cultural World Heritage sites in Kazakhstan and state measures on safeguarding. World Heritage. 2013. N 68. C. 16-17.
6. Zakon Respubliki Kazahstan ot 15 dekabrja 2006 goda № 207-III ZRK «O kul'ture». URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30081960](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30081960)
7. Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property 1970. URL: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13039&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.htm/](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.htm/)
8. Konvencii JuNESKO o merah, napravlennyh na zapreshhenie i preduprezhdenie nezakonnogo vvoza, vyvoza i peredachi prava sobstvennosti na kul'turnye cennosti 1970 goda. URL: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/mdogov/megd4826.htm>; URL: [http://www.wipo.int/wipolex/ru/other\\_treaties/text.jsp?file\\_id=218610](http://www.wipo.int/wipolex/ru/other_treaties/text.jsp?file_id=218610).
9. Vojakina N.A. Mehanizmy sohraneniya arheologicheskikh ob#ektov pri hozhajstvennom osvoenii territorij. Izv. NAN RK. Serija obshhest. nauk. 2008. N 1. S. 254-257.

*Н. А. Воякина*

(Ө. Х. Марғұлан атындағы Археология институты, Алматы, Қазақстан)

## ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ АРХЕОЛОГИЯЛЫҚ МҰРАЛАРЫН МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ ҚЫЗМЕТ ІСТЕУ ЖҮЙЕСІНІҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ НЕГІЗІ

### Резюме

Мақалада археологиялық мұраларды қорғау, пайдалану және көпшілікке тарату саласындағы мемлекеттік басқарудың құқықтық негізіне арналған. Автор археологиялық ескерткіштің құқықтық ерекше мәртебесі мәселелерін қозғаған, Қазақстанның тарихи-мәдени мұраларын пайдалану және қорғау туралы заңнаманың тарихы қарастырылған. Жалпы көріністі қалыптастыру үшін мақалада тарих және мәдениет саласындағы заңнаманың қазіргі кездегі жүйесіне қысқаша шолу беріліп, онда «Мәдениет туралы» заң және «Тарихи-мәдени мұраларды қорғау және пайдалану туралы» заң жан-жақты талданған.

Мақалада, автордың пікірінше, негізіне соңына дейін жеткізілмеген механизмдерге жататын археологиялық мұраларды қорғау мен пайдалану аясындағы заманауи мәселелердің баяндалуына басты назар аударылған.

**Тірек сөздер:** Қазақстанның археологиялық мұрасы, тарихи-мәдени мұраны қорғау туралы Заң, құқықтың тетіктері, ескерткішті қорғау мәселелері.

*N. A. Voyakina*

(Institute of Archaeology, Almaty, Kazakhstan)

## LEGAL BASIS OF STATE MANAGEMENT FUNCTIONING SYSTEM OF THE ARCHAEOLOGICAL HERITAGE OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

### Summary

This article covers the issue of legal basis of state management on protection, usage and popularization of the archaeological heritage. The author develops the question of a specific legal status of archaeological sites and observes the evolution of legislation on protection and usage of historical and cultural heritage of Kazakhstan.

To present the general idea the article gives the synopsis of modern legislation system on the history and culture, where it gives a detailed analysis of the Law «On culture» and the Law «On protection and usage of historical and cultural heritage sites».

The article gives a special attention to the presentation of modern problems existed in sphere of conservation and study of archaeological heritage. According to author's opinion these problems are related to the imperfection of legal mechanisms.

**Keywords:** archaeological heritage of Kazakhstan, legislation on protection of historical and cultural heritage, legal mechanisms, problems of sites protection.

*Поступила 10.09.2014 г.*