

Н.А. ВОЯКИНА

МЕХАНИЗМЫ СОХРАНЕНИЯ АРХЕОЛОГИЧЕСКИХ ОБЪЕКТОВ ПРИ ХОЗЯЙСТВЕННОМ ОСВОЕНИИ ТЕРРИТОРИИ

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.

Положительно зарекомендовавшим себя методом, обеспечивающим охрану археологических памятников, является археологическая экспертиза. Многие страны, осознавая важность сохранения найденных 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 «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 несёт 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 губительно-го для памятников положения необходимо при-

бегнуть 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».

Возвращаясь к вопросу, за чей счёт должна проводиться археологическая экспертиза, полезным будет взглянуть на опыт зарубежных стран. В мировой практике вопрос финансирования исследовательских работ по выявлению памятников историко-культурного наследия решается по-разному, но во многих странах, таких как Россия, США, Германия, Великобритания, Финляндия, Греция и др. археологическая экспертиза осуществляется за счёт землепользователя. Себестоимость археологических исследований подобного рода напрямую связана с размерами исследуемой территории. И потому археологические исследования на маленьких участках стоят недорого. А крупные землепользователи могут позволить себе оплатить и более крупную сумму. Не целесообразно использовать средства Государственного бюджета, например, на исследование земель, отводимых под крупное жилищное строительство частным компаниям, или под строительство частными компаниями коммуникационных систем. При необходимости в решении вопроса финансирования можно использовать дифференцирующий подход, разделяя источники финансирования в зависимости от целевого использования земель и финансовых возможностей землепользователя.

На практике это можно осуществить, например, с помощью разработки программы государственного кредитного финансирования плановой археологической экспертизы земель, подлежащих отводу под индивидуальное жилищное строительство и мелкие фермерские хозяйства. Программа рассчитана на то, что за счёт государственных средств осуществляется археологическая экспертиза больших площадей земли, которая в последствии будет разбита на мелкие участки. Но при выкупе или передаче в долгосрочную аренду этих участков, плата за них возрастет соразмерно затратам на археологическую экспертизу. Тем самым, землепользователь полностью или частично покроет расходы государства. Подобная система финансирования избавит как землепользователя, так и государственные органы от неудобств обнаружения археологического объекта на участке, на который претендует мелкий землепользователь, оплачивающий экспертизу. Таким образом, отводу под мелкие фермерские хозяйства и индивидуальное строительство будут подвергаться только земли, заведомо не содержащие на своей территории объектов историко-культурного наследия.

Что же касается крупных застройщиков, инвесторов в сфере нефтяной и газовой промышленности, сельхоз. предприятий, то представляется вполне логичным, возложение государством на коммерческие структуры определённой доли ответственности за сохранение истории и культуры нашей страны, выраженной в денежном эквиваленте. Поэтому на территориях, предназначенных для коммерческого землепользования, на наш взгляд, археологическая экспертиза должна производиться за счёт землепользователей. Бесспорно, должен быть чётко решён вопрос о том, как нужно поступать в случае, если на исследуемой территории будет обнаружен памятник: какие охранные меры будут предусмотрены, если участок передадут в частную собственность; как будут возмещаться деньги в случае не предоставления участка, или как будет предоставлен равноценный ему земельный надел. Это целая область, нуждающаяся в правовом регулировании, и при разработке законодательных норм нужно иметь многосторонний подход, учитывающий права и интересы всех субъектов и объектов данной правовой сферы. Конечно, вся выше описанная система оплаты экспертной ра-

боты археологов, не претендует на абсолютную правильность, её нужно рассматривать, как один из вариантов решения проблемы финансирования археологической экспертизы. К тому же вопрос, «за чей счёт?», по значимости уступает место вопросу, о необходимости скорейшего внедрения механизма археологической экспертизы, как возможности сохранить до сих пор покоящуюся под землёй историю и культуру наших предков. Жаль, что так мало людей, понимая такую острую необходимость, становятся сторонниками внедрения этого механизма.

Что же нужно сделать или, что должно произойти, чтобы люди осознали важность бережного отношения к памятникам истории и культуры? Не так давно мы поняли, что потребительское, безграмотное, безкультурное отношение человека к окружающей природной среде может вызвать серьёзные экологические проблемы. Разрушая природу, мы разрушаем основу для своего физического существования. История и культура в жизни человечества не менее важные категории, чем экологическая среда. Ведь кроме тела, у человека есть и душа и дух, именно они делают нас людьми. Так разрушая культурное наследие прошлого, мы разрушаем нравственную основу будущего человечества.

В прошлом веке появились всем известные «Красные книги» исчезающих видов животных, растений, которые, по сути, представляют собой свод преступлений человечества против жизни на планете Земля. Прискорбно, что эти книги постоянно пополняются и появляются всё больше свидетельств губительного всевластия человека.

Так в «Красную книгу исторической памяти Казахстана» уже вписано множество фактов варварского отношения человека к молчаливым свидетелям прошлого - к наследию собственной истории и культуры. Бурное развитие экономики;

рост темпов жилищно-коммунального строительства; расширение сетей транспортных коммуникаций; развитие сельскохозяйственного производства и всё это на пепелище культурной сокровищницы страны. Слишком стремителен процесс уничтожения культурных ценностей посредством вторжения цивилизации с её мегаполисами и автотрассами; индустрией и банковскими капиталами в покоящуюся древность. На такой бешеной скорости некогда задуматься о последствиях безжалостного завоевания территорий, а они, к несчастью, не обратимы. Невосполнима утрата памятников, растерзанных индустриальным прогрессом. Ущерб, нанесённый наследию невозможно компенсировать ни созданием новых выдающихся произведений, ни развитием современной культуры. Безусловно, такое небрежение к памятникам старины приведет к духовному обеднению человека: мы станем людьми, не знающими истоков своей культуры, людьми без исторической памяти, обществом манкуртов. Разве мы имеем на это право?.. Жизнь будущих поколений зависит от наших сегодняшних решений. Необходимо сейчас осознать, что сохранение и накопление культурного наследия – основа для гармоничного развития культуры нашей страны и цивилизации в целом. В противном случае планетарная культура, обезличивание, затирание самобытности народов под уродливым гримом глобализации – перспективы ближайшего будущего. Выбор за нами...

Резюме

Мақала археологиялық мұраларды сақтау жөніндегі қолданыстағы заңдарды қарастырады. Әрі оның мәселелері, оны шешу жолдарын қарастырады.

Summary

Article is devoted to analysis of current legislation in the sphere of archaeological heritage preservation. Problems, ways of solution.