

ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ АРХЕОЛОГИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Анализируется проблема организации охраны и использования археологических памятников как части историко-культурного наследия в свете действующего законодательства. Рассматриваются традиционные методы организации охранных мероприятий и предлагаются новые в рамках междисциплинарного и межведомственного подхода.

На современном этапе развития человеческого общества всё большее значение приобретают вопросы, связанные с выявлением, изучением, охраной и использованием культурного наследия прошлого, неотъемлемой частью которого являются памятники археологии.

Законом РФ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 г. все археологические объекты отнесены к объектам культурного наследия федерального значения.

Среди видов исторического наследия, перечисленных в ст. 3 вышеупомянутого закона, памятники археологии присутствуют во всех видах наследия. Главенствующее место они занимают среди категории памятников, которые входят в понятия «ансамбль» и «достопримечательные места».

Тем самым законом однозначно определено приоритетное положение археологического наследия в сфере охраняемого культурного наследия народов Российской Федерации и профилирующее значение археологии во всех видах охранной деятельности на всех объектах культурного наследия (реставрация, реконструкция, перенос, консервация, раскопки, учёт, научно-исследовательская деятельность).

Как было определено на заседании Совета Федерации, проходившем в марте 2004 г., в настоящее время «...главной задачей в области охраны археологического наследия народов Российской Федерации является физическое сохранение всех археологических объектов, как уникальных и широко известных, так и рядовых стоянок, селищ, небольших курганных могильников и отдельных курганов...» [1. С. 2].

После вступления в 1996 г. в Совет Европы Россия в обязательном порядке осуществляет свою культурную и научную деятельность на основе международных актов и постановлений. Одним из таких документов является Хартия по охране и использованию археологического наследия, требующая уделять большое внимание вопросам сохранения наследия и учитывать в программах профессиональной подготовки археологов «...изменения, происходящие в политике сохранения памятников археологии...» [4]. Согласно этой хартии к аспектам управления археологическим наследием относятся «...ответственность государственных властей и законодателей, профессиональные правила, применяемые в области инвентаризации, исследований, сохранения, консервации, восстановления...; определение квалификации лиц, ответственных за охрану археологического наследия...» [4].

В то же время активное постперестроечное промышленное освоение территорий, начавшаяся приватизация земель поставили под угрозу уничтожения десят-

ки тысяч археологических памятников. С принятием в июле 2001 г. Закона РФ «О разграничении государственной собственности на землю», который определил «...правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность субъектов Российской Федерации (федеральную собственность) и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность)...» (Закон РФ от 17.07.2001, № 101-ФЗ, введение), и в октябре 2001 г. нового Земельного кодекса РФ, основывающегося «...на принципах учёта земли как недвижимого имущества, объекта права собственности и иных прав на землю...» (Земельный кодекс РФ от 25.10.2001, № 136-ФЗ, ст. 1 п. 1), согласно которому «...все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков...» (ст. 1 п. 5), проблема учёта и охраны археологических памятников, стала ещё более острой.

Вместе с тем в России до сих пор нет общегосударственных методик практического сохранения и использования археологического наследия ввиду решения этих вопросов лишь в структурах государственных органов охраны памятников истории и культуры, чья деятельность чаще всего рассматривается лишь с позиции узковедомственных структур, что соответственно определяет и методы охраны.

Основным элементом охраны в системе органов культуры на сегодняшний день является ведомственный учёт, т.е. определение количества памятников путём подсчёта с отражением данных в списках разных уровней: региональном, федеральном. В целях учёта осуществляется и паспортизация объектов.

В результате проводимых археологами научно-исследовательских работ списки выявленных и, соответственно, учтённых памятников регулярно пополняются. Растёт число памятников, находящихся под охраной государства, однако вместе с тем растёт и число их утрат. Объекты продолжают разрушаться как в ходе естественных природных процессов, так и в результате хозяйственной деятельности человека.

Положение «бумажной охраны» археологического наследия усугубляется ещё и тем, что приоритетом охранной политики госорганов охраны памятников, как правило, является архитектура. Она приносит доход, формирует исторический облик городов, привлекает туристов. Археология же остаётся предметом интересов в основном научных работников и грабителей.

В сложившейся практике с момента внесения памятника в список (реестр) его охрана не начинается, а фактически заканчивается. Охраняется, собственно, не памятник археологии, а учётная единица, элемент списка. Более того, ввиду ведомственного характера системы учёта археологические объекты не учитываются в

гражданско-правовом обороте, что не освобождает их от участия в хозяйственной жизни общества, причём это участие носит, как правило, латентный характер. Землепользователь эксплуатирует выделенные ему земли под хозяйственные нужды, не подозревая о том, что в их пределах расположен археологический памятник, учтённый в соответствующем списке как объект, охраняемый государством.

В связи с этим необходимо признать, что реальная охрана археологических памятников должна не заканчиваться моментом их включения в список (реестр), а только начинаться. Важнейшим элементом в этом процессе должно стать охранное обязательство, подписанное землепользователем. К этому обязательству в обязательном порядке должен быть приложен план памятника с точным указанием расположения его границ.

Контроль за законодательством в сфере использования земель возложен на земельные ведомства, которые в свою очередь, как правило, не учитывают в своей работе имеющуюся у госорганов охраны памятников информацию о древних объектах. Таким образом, приходится признавать, что правовой кризис организации охраны археологического наследия, начавшийся в 90-е гг. XX столетия, до сих пор не преодолен.

Одним из механизмов сбора данных об археологических памятниках, достаточных для учёта в земельных отношениях, должна бы быть их инвентаризация. В ряде субъектов Федерации были проведены определённые работы и получены значительные результаты. Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации ежегодно выделяет регионам средства на эти работы из федерального бюджета. Однако археологи, проводившие инвентаризацию, вынуждены отмечать, что «комитеты по землеустройству игнорируют сведения об археологическом наследии», что «...нередко приводит к гибели памятников при решении о землеотводах, принимаемых без учёта данных по наличию на тех или иных территориях объектов древней истории...» [2]. Налицо скрытый межведомственный конфликт, причиной которого является то, что информация, получаемая обычно в процессе инвентаризации археологических объектов, носит, как правило, общий научный характер, далёкий от интересов учёта земель и, соответственно, может использоваться лишь в качестве статистических, но не земельно-кадастровых или имущественно-учётных данных.

Причиной проведения работ подобным образом является то, что при решении вопроса организации охраны археологических памятников упускается момент организации самого памятника как территориально-имущественного комплекса. Поэтому имущественные и земельные характеристики остаются в стороне. А любой объект, не учтённый в качестве объекта имущественных отношений, существует условно: как объект имущества, но с неучтённым имущественным составом, без собственника и стоимостных показателей; как земельный участок, но территориально не определённый и не обособленный.

Таким образом, незащищённость археологического наследия определяется следующими основными причинами:

1. Ведомственный подход в решении вопросов сохранения археологического наследия, при котором археоло-

гический памятник воспринимается как объект сферы ответственности прежде всего культуры и науки.

2. Отсутствие отработанного механизма учёта данных о территориях, занимаемых археологическими памятниками, в государственном реестре земель.

3. Отсутствие механизма отнесения археологических объектов к институту собственности.

Каковы же пути выхода из сложившейся ситуации? Вероятно, одним из них является «...более утилитарный подход, который зиждется на определении понятия “инвентаризация” исходя из первоначального смысла этого слова – *инвентариум* – опись имущества...» [3. С. 28].

Археологический памятник при таком подходе должен рассматриваться в первую очередь как земельно-имущественный комплекс, имеющий соответствующие территориальные и имущественные показатели. А значит, ключевым звеном в цепи действий по организации его охраны должны явиться определение, фиксация и оформление имущественных характеристик, прежде всего площади и границы занимаемой им территории.

Необходимость организации работ по инвентаризации археологического наследия подобным образом диктуется и положениями Федерального закона «Об отнесении находящихся в государственной собственности объектов культурного наследия к федеральной собственности, к собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности», согласно которым в проекте разграничения собственности необходимо указать сведения о предмете охраны, пользователях территории памятника, характере использования и о границах занимаемой памятником площади.

Проведение инвентаризации археологических памятников подобным образом практикуется в Тюменской области уже несколько лет. Основными задачами при этом являются:

- определение местоположения границы памятника;
- состава памятника (количества визуально фиксируемых объектов, мощности культурного слоя);
- занимаемой площади;
- сохранности памятника;
- характера использования территории памятника;
- пользователя земельного участка, в пределах которого расположен памятник;
- культурной принадлежности и датировки.

Результаты проведённых исследований формируются в пакет документов, который включает в себя:

- ситуационный план расположения памятника;
- план памятника (план недвижимого имущества);
- план территории памятника относительно существующего земельного участка;
- схему и план границы территории памятника;
- каталог координат поворотных точек границы памятника.

При этом планы памятников составлялись либо с помощью полигонометрии и спутниковых 2-частотных геодезических систем (т.е. на каждый локальный участок определялось не менее двух базовых пунктов GPS, которые использовались в качестве базовых станций при определении пунктов съёмочной сети) (рис. 1), либо с помощью GPS-навигаторов – портативных спутниковых навигационных приёмников из серии GARMIN.



Рис. 1. Топографическая съёмка археологического памятника с использованием полигонометрии и спутниковых 2-частотных геодезических систем

Работы с применением 2-частотного прибора довольно дорогостоящи и могут применяться только в случае изъятия территории памятника в качестве отдельного земельного участка. Однако они необходимы при изъятии площади, занимаемой памятником в случае возникновения угрозы его сохранности.

В процессе же плановой инвентаризации памятников возможно использование портативных GPS-навигаторов; так, в этом случае возможно формирование данных о территории памятников в составе проекта территориального землеустройства в качестве территориальных зон, т.е. части уже существующих участков, ограниченных в землепользовании. Привязка границы такой территориальной зоны «...может иметь относительную точность, заявленная площадь объекта носить декларативный характер, а её граница – неоднозначное описание...» [3. С. 29]. Отмена режима селективного доступа к картоматериалам и наличие системы получения дифференциальных поправок через геостационарные спутники позволяют добиться при этом 1–2-метровой точности абсолютных показателей в координатах системы WGS-84 (всемирная система геодезических параметров Земли (1984 г.), используемая в GPS).

При любом подходе формирование итоговых документов должно быть осуществлено в программах, совместимых с программами, используемыми для учёта земель и имущества (в частности MapInfo).

Установление границы территориальной зоны не требует процедуры, равнозначной установлению границы земельного участка, и возможно без проведения землеустроительных работ и межевания. Территориальная зона может оформляться в качестве проектного решения и учитываться в государственном земельном кадастре в составе проекта территориального землеустройства с относительной точностью привязки повторных точек, декларативной заявленной площадью и неоднозначным описанием границы до момента начала сделок с землёй. Она может включать любое количество условных участков одной категории в рамках одного землепользования.

Несмотря на то что отсутствие чётких контурных элементов археологических объектов определяет некоторую специфику установления границ их территорий, точность определения параметров должна предполагать возможность однозначной идентификации участка на местности на основании проектного плана. В дальнейшем, в случае планирования в пределах проектных границ археологического объекта какой-либо хозяйственной деятельности или в случае изъятия территории объекта из землепользования в процессе землеустроительных работ на основании данных дежурной кадастровой карты может быть произведено восстановление границ в натуре профессиональными землеустроителями. Затраты на формирование отдельного землепользования, проведение межевания лягут в этом случае либо на нарушителя установленного режима землепользования, либо на инициатора сделки с земельным участком, в пределах которого расположен археологический объект. При этом граница археологического объекта становится условной линией, определяющей право собственности государства, вместо условной линии, ограничивающей право землепользователя.

Организация территориальных зон в границах учтённых археологических памятников позволяет решить проблему массовой постановки памятников на земельно-кадастровый учёт и в какой-то степени возложения ответственности на собственников (пользователей) земельных участков за сохранность ограниченных в хозяйственном использовании частей земельных участков. В этом случае привлечение землепользователей к процессу сохранения археологического наследия поможет решить проблему грабительских раскопок.

Описанный способ организации охранных мероприятий на памятниках археологии требует межведомственного подхода в решении проблемы сохранения археологического наследия. Объединяя усилия специалистов органов охраны памятников, земельно-кадастровых палат, археологов и землепользователей, он, возможно, позволит перейти от так называемой «бумажной» охраны памятников к охране прак-

тической. Однако воплощение его реально лишь при преодолении одного субъективного фактора – переход к организации работ подобным образом требует от археологов не столько освоения новой технической системы, сколько умения совмещения своих практических задач с задачами организации охраны археологического наследия на современном этапе, исходя из тех возможностей, которые им предоставлены, и их стремления сотрудничать на паритетных началах со всеми заинтересованными лицами и ведомствами.

Предложенный метод организации охранных мероприятий на межведомственном уровне требует и междис-

циплинарного подхода к решению данной проблемы, который в свою очередь затрагивает проблему подготовки специалистов-археологов, чьё обучение в настоящее время чаще всего заканчивается подачей обобщённых гуманитарных знаний без углубленного изучения методов точных и естественных наук.

Вероятно, с этим связана и проблема технического оснащения современных археологов. Ведь если, например, геодезисты однозначно определяют для выполнения своих работ необходимое оборудование, то археологи до сих пор работают посредством того оборудования, которое удалось добыть, исходя из финансовых или иных возможностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Смирнов А.С.* Охрана археологического наследия в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» // Материалы к круглому столу Совета Федерации «Сохранение археологического наследия России». М., 2004. Март.
2. *Субботин А.В.* К вопросу о перспективах археологического мониторинга // Мониторинг археологического наследия и земельный кадастр. М., 2000. 28 с.
3. *Терёхин С.А.* К вопросу учёта объектов культурного наследия на особо охраняемых природных территориях // Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции «Роль особо охраняемых природных территорий в экономике, экологии и политике сибирского региона». Ханты-Мансийск: Изд-во ГУП ХМАО «Информационно-издательский центр», 2004. С. 27–31.
4. *Хартия* по охране и использованию археологического наследия, провозглашённая IX Генеральной Ассамблеей Международного Союза по памятникам и достопримечательным местам. Лозанна, 1990. 10 октября

Статья представлена научной редакцией «История» 10 октября 2007 г.