

УДК 351.853:069(571.513)

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ АРХЕОЛОГИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ, РАСПОЛОЖЕННЫХ НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ, В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ*С. А. Окольникова***THE PROBLEMS OF STATE PROTECTION OF THE OBJECTS OF ARCHEOLOGICAL HERITAGE, LOCATED ON THE TERRITORY OF THE REPUBLIC OF KHAKASIA, IN THE ASPECTS OF THE MODERN LEGISLATION***S. A. Okolnikova*

Республика Хакасия – территория с огромным историко-культурным наследием, основой которого являются памятники археологии, поэтому Хакасию не случайно называют «археологической Меккой». Однако археологические объекты, под влиянием атмосферных и антропогенных факторов, подвержены разрушению. Непоправимый вред наносят и «дикие» туристы. Поэтому проблема охраны объектов археологического наследия для Министерства культуры Республики Хакасия носит государственный характер.

Republic of Khakasia is a country with huge historical and cultural heritage, the basis of which is archeological monuments. Khakasia is often called “archeological Mekka”. Unfortunately archeological monuments are being ruined because of the influence of the atmosphere and anthropogenic factors. The great damage is drifted by unorganized tourists. That is why the problem of protection the objects of archeological heritage is considered to be the state aim to the Ministry of culture of the Republic of Khakasia.

Ключевые слова: Хакасия – земля древних цивилизаций; археологическая Мекка; Единая позиция в деле сохранения историко-культурного наследия.

Keywords: Khakasia – the country of ancient civilizations; archeological Mekka; integrated position in the business of saving of the historical and cultural heritage.

Позволю себе напомнить, что Республика Хакасия стоит в ряду субъектов Российской Федерации, которые обладают огромным и уникальным историко-культурным наследием.

Хакасия – земля древних цивилизаций, её особую ценность составляют исторические объекты – памятники истории и культуры семи тысячелетий, произведения монументального искусства (некрополи, мавзолеи, курганы, исторические города и поселения), многочисленные рукотворные следы прошедших эпох и цивилизаций.

На территории республики зафиксировано более 30 тысяч памятников археологии, что дало Хакасии её негласное название «археологическая Мекка». На одной из древних стоянок близ рабочего посёлка Майна обнаружена статуэтка человека из обожженной глины – первая древняя керамика из известных на территории России, созданная около 16 тыс. лет назад.

Большой Салбыкский курган – руинированные остатки крупнейшего кургана бассейна Среднего Енисея – памятник Тагарской культуры. Он хранит в себе схему древних астрономических знаний. Большой Салбыкский курган сравнивают со всемирно известным Стоунхенджем в Англии. Ежегодно музей под открытым небом посещают десятки тысяч человек.

Горная гряда Сундуки состоит из пяти отдельно стоящих столбовых гор-останцов, является древней обсерваторией. На скалах Четвёртого Сундука расположено несколько групп петроглифов – своего рода героический эпос в картинках, повествующий о подвигах предков хакасов на земле, в загробном мире и мире светлых богов.

Каменное изваяние окуневской культуры Улуг Хуртуях-тас (Мать Матерей) – особо почитаемая хакасами святыня, символ плодородия, покровительница материнства. Единственный в мире музей одного камня, являясь символом сосредоточения жизненной силы и благосостояния всего хакасского народа, привлекает наибольшее число туристов и жителей республики.

Археологическое наследие давно стало визитной карточкой региона, и даже при разработке государственной символики республики были заимствованы некоторые элементы древнего искусства.

В настоящее время в списки, утвержденные нормативно-правовыми актами, занесено 1259 объектов археологии. Из них 15 объектов включены в Единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации как объекты культурного наследия федерального значения, остальные относятся к памятникам регионального значения или выявленным объектам культурного наследия.

Анализ текущих археологических карт, составленных в 2008 году, показал, что количество археологических памятников на территории Хакасии может составить 13 – 14 тысяч комплексов. А это около 10 % от общего количества объектов культурного наследия, которые находятся на сегодняшний день на государственном учете в Российской Федерации.

Эти расчеты показывают серьезность и масштабность предстоящей работы по выявлению и включению объектов археологии в Единый реестр. Но государственный учет памятников археологии не заканчивается только их регистрацией как объектов культурного наследия, так как памятники являются еще и

объектами недвижимого имущества, занимающими определенные участки земной поверхности.

И здесь возникают проблемы, которые выходят за рамки полномочий Министерства культуры Республики Хакасия как регионального органа охраны объектов культурного наследия.

Мы видим три наиболее важные проблемы.

Первая – вопрос собственности памятников археологии.

Вторая – государственная регистрация археологических памятников как объектов недвижимого имущества.

И третья, на наш взгляд, наиболее важная – определение границ территорий объектов археологического наследия.

В первую очередь необходимо определиться с вопросом, в чьей собственности должны находиться археологические памятники.

Напомним, что, согласно ст.49 Федерального закона № 73-ФЗ от 25.06.2002 года «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – 73-ФЗ), объекты археологического наследия могут находиться только в государственной собственности, то есть в республиканской или федеральной.

В настоящее время эта определенность имеется только в отношении 15 объектов, включенных в Единый реестр, которые являются федеральной собственностью.

И вопрос о них поднимается на самом высшем уровне. Президент Российской Федерации в своем поручении от 03 октября 2009 года № Пр-2633 (вам копии розданы) потребовал от Правительства Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов завершить в 2010 году работу по разграничению государственной собственности на недвижимые объекты культурного наследия, являющиеся памятниками истории и культуры государственного (общесоюзного и республиканского) значения по состоянию на 27 декабря 1991 года, то есть в 2010 году мы с вами должны разграничить собственность на 15 памятников.

Представляется, что многие объекты археологии, обладающие особой уникальностью, могли бы войти в собственность федерации, а некоторые, которые сейчас состоят в федеральной собственности, могли бы отойти в республику.

Второй существенной проблемой является государственная регистрация археологических памятников как объектов недвижимого имущества и сбор необходимой для этого документации.

Эта проблема многоплановая. Отсутствует какая-либо методическая нормативная база, именно для археологических объектов.

Неясно, как составлять техническую документацию на такие памятники. Если к объектам, имеющим какие-либо конструкции на поверхности, можно применить методики технической инвентаризации, то к объектам, полностью скрытым под землей поселениям или грунтовым могильникам, такое решение проблемы будет вряд ли возможно.

Особый вопрос стоит в отношении инвентаризации древних петроглифов. Известно, что при ре-

гистрации 15 федеральных памятников специалисты Росимущества уже столкнулись с этой проблемой.

Ее решение видится, во-первых, в обращении за методическими разъяснениями к Федеральному центру, а во-вторых, в выработке своей методики, возможно временной.

Также существует у этой проблемы финансовая сторона вопроса. В настоящее время ни один памятник археологии Хакасии не имеет подобной документации.

Ну, и наконец, наиболее важной проблемой, которая порождает целый комплекс проблем, является определение границ территорий объектов археологического наследия.

Для решения этой задачи в Федеральном законодательстве нет четких указаний. В этом отношении Федеральный закон № 73 и его подзаконные акты больше ориентированы на памятники архитектуры, у которых, как правило, имеется градостроительный план.

Процедура же определения границ для археологических объектов, расположенных вне населенных пунктов, более сложна, так как требует проведения дорогостоящих землеустроительных работ.

К настоящему времени ни на одном памятнике археологии таких мероприятий не проводилось.

Главным негативным следствием отсутствия определения границ археологического памятника является невыполнимость перевода его территории в земли историко-культурного назначения, как того требует 73-й Федеральный закон.

Но для того, чтобы это осуществить на практике, согласно ст. 2 Федерального закона от 21.12.2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков», необходимо предоставить кадастровый номер земельного участка, на котором располагается памятник археологии, то есть определить границы территории памятника археологии в кадастровой системе координат.

Следующим последствием отсутствия границ территорий объектов археологического наследия является то, что объекты недвижимости невозможно занести в Государственный кадастр недвижимости и в Государственный земельный кадастр.

При этом анализ Федеральных законов от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ «О Государственном кадастре недвижимости», от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре» показывает, что в них совершенно не отражены особенности кадастрового учета археологических памятников.

А внесение сведений об объектах археологии в эти информационные базы крайне важно.

Это связано с тем, что 31 декабря 2010 года истекает срок действия инструкции советского времени, в которой прямо указывается на необходимость при выдаче задания на проектирование запрашивать у соответствующих государственных органов информацию о наличии памятников в местах намечаемых работ. Эта норма, в первую очередь, была направлена на охрану еще не выявленных объектов археологического наследия.

В современной же редакции Федерального закона № 73 такого прямого указания на необходимость обращения в орган охраны объектов культурного наследия не имеется.

Естественно, проектировщики и застройщики, которых закон в принудительном порядке не заставляет обращаться в органы охраны, будут руководствоваться информационными базами земельного и градостроительного кадастров, в которых сведений об археологических памятниках на сегодняшний день не представлено.

В этой ситуации проведение строительно-земляных работ на землях, которые уже находятся в пользовании или собственности, может вполне реально привести к разрушению или даже уничтожению археологических объектов, при этом привлечь застройщика к ответственности будет крайне сложно.

Третье последствие – отсутствие определения границ территорий объектов археологии – сведения о них не принимаются в Управлении Федеральной регистрационной службы по Республике Хакасия, а значит, в настоящее время имущественные права на земельные участки оформляются без учета расположения на них объектов культурного наследия.

При выявлении же новых объектов археологии без определения их границ довольно трудно бывает оперативно определить собственника или пользователя земельного участка, где он располагается.

И сама регистрация прав государственной собственности на данные объекты затруднена из-за отсутствия кадастрового паспорта, который опять же невозможно получить без определения границ.

Остро стоит вопрос и о государственной охране объектов археологического наследия в контексте территориального развития Республики Хакасия. Градостроительные регламенты в большинстве случаев не отражают расположения на территориях поселений объектов археологического наследия.

В 2009 году проводилось проектирование схемы территориального планирования Республики Хакасия, но, из-за отсутствия у памятников археологии определенных границ территории, в схеме вообще не определены земли историко-культурного назначения, что в дальнейшем будет отрицательно отражаться на государственной охране памятников истории и культуры.

Таким образом, краеугольным камнем государственной охраны и регистрации археологических памятников в условиях современного законодательства является проблема определения границ их территории.

Учитывая прогнозируемое количество этих объектов, сумма на реализацию этих землеустроительных мероприятий будет значительной. По приблизительным подсчетам – около 1 млрд рублей.

Естественно, что на средства республиканского бюджета осуществить такие дорогостоящие мероприятия невозможно. Для этого, в первую очередь, необходимо привлекать деньги федерального бюджета. А последнее невозможно до тех пор, пока мы не включим объекты археологии в Единый государственный реестр объектов Российской Федерации

как объекты культурного наследия федерального значения.

Круг замкнулся.

Для решения обозначенных проблем Министерством культуры Республики Хакасия организована совместная работа по выработке межведомственного подхода в вопросах государственной регистрации объектов археологического наследия как объектов недвижимого имущества и кадастрового учета.

Нам удалось разработать временные совместные положения и инструкции, регламентирующие регистрацию и кадастровый учет объектов археологического наследия Хакасии в условиях недостаточного финансирования.

Заинтересованные ведомства на первоначальном этапе принимают сведения об объектах археологии от Министерства культуры в виде определения границ на обычных топографических картах и в виде данных GPS (джи-пи-эс) навигатора.

Сегодня необходимо выработать единую позицию в деле сохранения уникальнейшего и богатейшего историко-культурного наследия нашей малой Родины.

Промедление в решении вопроса о государственной регистрации и кадастровом учете памятников археологии может привести к утрате одной из жемчужин культурного достояния Российской Федерации.

Литература

1. Распоряжение Председателя Правительства Республики Хакасия от 02.04.2010 г. № 68-рп «О создании рабочей группы по решению проблем государственной охраны и регистрации объектов археологического наследия на территории Республики Хакасия».
2. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ: Принят Гос. Думой 24 мая 2002 г.: Одобрен Советом Федерации 14 июня 2002 г.//Собрание законодательства РФ.- 2002.-№26.- ст. 2519
3. Поручение Президента Российской Федерации от 03 октября 2009 года № Пр-2633.
4. О государственном кадастре недвижимости: Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 221-ФЗ: Принят Государственной Думой 4 июля 2007 г.: Одобрен Советом Федерации 11 июля 2007 г.// Собрание законодательства РФ.- 2007.-№31.- ст. 4017.
4. О государственном земельном кадастре: Федеральный закон от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ: Принят Гос. Думой 24 ноября 1999 г.: Одобрен Советом Федерации 23 декабря 1999 г.: Утратил силу// Собрание законодательства РФ.- 2000.-№2.- ст. 149
5. Решение № 6 от 29 января 2010 года Координационного совета по культуре Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» по вопросу «Проблемы в области охраны культурного наследия».