

## К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ОХРАННОЙ ЗОНЫ АРХЕОЛОГИЧЕСКИХ ПАМЯТНИКОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Обретение независимости повлекло за собой интенсивное изучение истории, восстановление национальных ценностей, в том числе и исторического характера. Подъем национального сознания на новую ступень привел к открытию и исследованию большего числа памятников древней культуры, увеличению различных программ по сохранению национального археологического наследия. Однако регулирование правовых норм, связанных с археологической проблематикой является на сегодня одной из актуальных проблем казахстанской археологии (Мусаева, 2011 г., с. 298).

2 июля 1992 года за № 1488-ХІІ был введен в действие Закон Республики Казахстан «**Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия**»<sup>1</sup>, 14 июня 2007 года за N 495 были утверждены «**Правила лицензирования деятельности по осуществлению археологических и (или) научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры**», и, наконец, 28 октября 2011 года за № 1218 постановлением Правительства Республики Казахстан были ратифицированы «**Правила определения охранных зон, зон регулирования застройки и зон охраняемого природного ландшафта объектов историко-культурного наследия и режима их использования**» (ЗРК «Об охране и использовании...» 1992 г., «Правила лицензирования деятельности...», 2007 г.), «Правила определения охранных зон...», 2011 г.). В суверенном Казахстане это пока единственные нормативно-правовые акты, регулирующие археологическую деятельность в стране.

Если первые два законодательных документа уже подвергались рассмотрению, то «Правила ...» необходимо разобрать в соответствии с той же методикой (Мусаева, 2011 г., с. 298).

Прежде всего, хотелось бы охарактеризовать «Правила...». В соответствии с пунктом 9 статьи 17 ЗРК был введен в действие нормативно-правовой документ, состоящий из 4 глав и 14 статей. В сравнении, «Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» включает 29 статей и 53 пунктов, «Инструкция по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР», являющийся прототипом упомянутых нормативно-правовых актов, содержит 5 глав и 51 статью. Даже в математическом отношении наши «Правила...» уступают. Возникает вопрос, насколько применимо выражение «Мал золотник, да дорог» по отношению к «Правилам...»? Для этого необходимо обратиться к рассмотрению и сопоставлению каждого имеющегося пункта.

В соответствии с действующим законодательством, охрана и использование памятников истории и культуры включают систему мер, направленных на:

1. выявление, исследование и пропаганду объектов историко-культурного наследия;
2. закрепление за объектами историко-культурного наследия статуса памятников истории и культуры;

---

<sup>1</sup> Далее по тексту – ЗРК.

3. обеспечение защиты от уничтожения, актов вандализма, фальсификации, мистификации, искажения, внесения необоснованных изменений, изъятия их исторического контекста;

4. возрождение и сохранение путем проведения археологических и научно-реставрационных работ;

5. содержание в соответствии с нормами, обеспечивающими их сохранность;

6. использование в процессе возрождения этнокультурной среды, а также в научных и воспитательных целях (ЗРК «Об охране и использовании...» 1992 г., ст.4, п.2).

Вышеуказанные показатели будут являться для нас маркерами для определения соответствия положений, изложенных в законодательных актах реальным фактам, либо подтверждающих их декларативный характер. Предлагаемая работа направлена на подробный анализ алгоритма установления охранной зоны памятников историко-культурного наследия Республики Казахстан, в частности археологических объектов.

Во-первых, необходимо разобраться в терминологическом аспекте. Итак, к памятникам археологии относятся стоянки, городища, курганы, остатки древних поселений, укреплений, производств, каналов, дорог, древние места захоронения, каменные изваяния, наскальные изображения и надписи, участки исторического культурного слоя древних населенных пунктов и иные места, имеющие следы жизни и деятельности древнего человека (ЗРК «Об охране и использовании...» 1992 г., ст. 3).

Выявление и исследование перечисленных объектов является первостепенной задачей профессионального археолога, мотивацией которого является защита археологических памятников, как части историко-культурного наследия нашего государства. Источником археологической деятельности являются получаемые от уполномоченного органа лицензии, в соответствии с которыми на археолога возлагается ответственность за соблюдение правил исследовательской деятельности на каждом памятнике.

По результатам выявления и исследования памятника его использованием, защитой и пропагандой занимаются Правительство Республики Казахстан, местные исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы), районов(городов областного значения), а также уполномоченный орган по охране и использованию историко-культурного наследия (ЗРК «Об охране и использовании...» 1992 г., ст. 16). Если принять во внимание, что Правительство Республики Казахстан в данном аспекте осуществляет обязанности законодательного органа, то основная ответственность возлагается на местные исполнительные и уполномоченный органы. Возникает вопрос, так ли необходимо разделять компетенции местных властей и уполномоченного органа, если они оба представлены в каждой области Казахстана? Обязанности данных учреждений носят как совещательный, исполнительный, так и законодательный характер. К примеру, деятельность Уполномоченного органа носит:

– **совещательный характер**, раскрываемый в 8 пункте статьи 19: «согласовывает проекты планировки, застройки и реконструкции городов и других населенных пунктов, имеющих памятники истории и культуры»

– **законодательный характер** обнаруживается в пунктах: 1) «разрабатывает программы и реализует государственную политику в области охраны и использования памятников истории и культуры»; 3) «разрабатывает и утверждает нормативные правовые акты по вопросам охраны и использования памятников истории и культуры»; 13) «утверждает порядок определения и режим использования охранных зон, зон регулирования застройки и зон охраняемого

природного ландшафта объектов историко-культурного наследия»; 7) «утверждает правила проведения историко-культурной экспертизы»

– **исполнительный характер** выявляется в пунктах: 2) «осуществляет государственный контроль за исполнением археологических и научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры международного и республиканского значения»; 4) «выдает в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, лицензии на проведение археологических и (или) научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры»; 5) «организует работу специальной комиссии уполномоченного органа»; 6) «принимает решение по предоставлению в пользование памятников истории и культуры международного и республиканского значения, являющихся государственной собственностью»; 9) «обеспечивает соблюдение требований законодательства Республики Казахстан в области охраны и использования объектов историко-культурного наследия»; 10) «осуществляет государственный контроль за использованием и порядком содержания памятников истории и культуры международного и республиканского значения»; 12) «осуществляет контроль за сооружением новых памятников истории и культуры»

– **судебный характер** обеспечивает пункт 11, согласно которому Уполномоченный орган применяет иные меры административного воздействия на основаниях и в порядке, предусмотренных законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Деятельность местных исполнительных органов можно разделить аналогично:

– **совещательный характер** раскрывают пункты: 8) «ходатайствуют о привлечении к ответственности физических и юридических лиц, нарушающих законодательство Республики Казахстан об охране и использовании памятников истории и культуры»; 9) «вносят в местный представительный орган области (города республиканского значения, столицы) предложения по образованию комиссий по охране памятников истории и культуры»

– **законодательный характер** находит свое отображение в пунктах: 7) «оформляют охранные обязательства на памятники истории и культуры и контролируют их выполнение собственниками и пользователями»; 11) «рассматривают и согласовывают научно-проектную документацию на все виды работ по памятникам истории и культуры и их охранным зонам, проекты планировки, застройки и реконструкции»

– **исполнительный характер** обнаруживается в пунктах: 1) «обеспечивают выявление, учет, охрану, использование объектов историко-культурного наследия и проведение научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры»; 3) «предусматривают мероприятия по организации учета, охраны и научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры местного значения в планах экономического и социального развития соответствующих территорий»; 4) «решают вопрос о предоставлении в пользование памятников истории и культуры местного значения, являющихся государственной собственностью»; 6) «по согласованию с уполномоченным органом по охране и использованию объектов историко-культурного наследия при разработке и утверждении проектов планировки, застройки и реконструкции городов и других населенных пунктов обеспечивают выполнение мероприятий по выявлению, изучению, сохранению памятников истории и культуры всех категорий, составление историко-архитектурных опорных планов и карт-схем»; 10) «ведут работу по выявлению, учету, охране объектов историко-культурного наследия»; 12) «осуществляют охрану и использование памятников истории и культуры и объектов окружающей среды, связанных с памятниками истории и культуры, по согласованию с

заинтересованными государственными органами»; 13) «осуществляют государственный контроль за использованием и порядком содержания, а также за исполнением археологических и научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры местного значения на соответствующих территориях»; 14) «выдают собственникам и пользователям памятников истории и культуры предписания о нарушении ими настоящего Закона»; 15) «применяют иные меры административного воздействия на основаниях и в порядке, предусмотренных законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях».

После того, как памятники археологии выявлены и переданы на рассмотрение в уполномоченный либо в местный исполнительный орган, возникает вопрос о закреплении за ними статуса памятников истории и культуры. К счастью, за памятником археологии законодательно закреплено приобретение статуса с момента его выявления. Поэтому в этом отношении вопросов к нашему законодательству не имеется.

Следующим этапом государственной политики по охране и использованию памятников историко-культурного наследия является обеспечение защиты от уничтожения, актов вандализма, фальсификации, мистификации, искажения, внесения необоснованных изменений, изъятия их исторического контекста. Иными словами, возникает необходимость в определении охранной зоны памятника, предохраняющей его от вышеперечисленного.

Обратимся к толкованию термина. Согласно п. 2 ст. 34 «Федерального Закона об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 24 мая 2002 года<sup>2</sup>, охранный зона – территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия» (ФЗ РФ «Об объектах культурного наследия...», 2002 г.). Казахское законодательство, регулирующее археологическую деятельность, толкование данного термина не предполагает, очевидно, полагаясь на компетенцию и общую эрудированность читателя.

Режим использования археологических памятников определяется в проектах их зон охраны (ЗРК «Об охране и использовании...» 1992 г., ст. 29). Однако сам порядок составления данного проекта в законе не прописан (ЗРК «Об охране и использовании...» 1992 г., ст. 36), лишь указано, что «...устанавливаются... в порядке, предъявляемом законодательством Республики Казахстан». Но, ни в «Законе ...», ни в «Правилах...» данный порядок не обозначен. К примеру, в «Федеральном Законе...» сказано, что «Проект зон охраны объекта культурного наследия представляет собой документацию в текстовой форме и в виде карт (схем), содержащую описание границ проектируемых зон и границ территорий объектов культурного наследия, расположенных в указанных зонах, проекты режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон» (ФЗ РФ «Об объектах культурного наследия...», 2002 г., ст. 3). Далее приводится пояснение, что «Материалы по обоснованию проекта зон охраны объекта культурного наследия включают в себя: а) сведения об объекте культурного наследия, внесенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников

---

<sup>2</sup> Далее по тексту – ФЗ РФ.

истории и культуры) народов Российской Федерации; б) отчет о проведенных историко-культурных исследованиях; в) сведения в текстовой форме и в виде карт (схем) о расположенных в границах проектируемых зон других объектах культурного наследия, их территориях и зонах охраны; г) сведения в текстовой форме и в виде карт (схем) о расположенных в границах проектируемых зон выявленных объектах культурного наследия; д) сведения в текстовой форме и в виде карт (схем) о визуальном восприятии объекта культурного наследия с основных видовых точек и смотровых площадок; е) сведения о композиционной связи с объектом культурного наследия природного ландшафта, расположенного в границах проектируемых зон, а также о сочетании в нем определенных типов рельефа местности, водных объектов, почв, растительности; ж) иные материалы, необходимые для обоснования и разработки проекта зон охраны объекта культурного наследия» (ФЗ РФ «Об объектах культурного наследия...», 2002 г., ст.7).

После составления Проекта возникает вопрос: значение термина «охранная зона» не может быть настолько емким, чтобы включать в себя охрану от многообразия причиняемого археологическому объекту вреда. В этих целях, еще в «Инструкции...», было положено начало распознаванию нескольких видов охранных зон («Инструкция по организации...», 1986 г.). Согласно «Правилам...», необходимо различать следующие виды охранных зон: охранная зона, зона регулирования застройки и зона охраняемого природного ландшафта («Правила определения охранных зон...», 2011 г., ст. 1). Естественно, что каждая из них направлена на защиту памятника от антропогенного воздействия, а также устранение последствий изменяющихся природно-климатических влияний. Однако, юристы, составлявшие данный законодательный акт, не предусмотрели, что больший вред наносит неконтролируемая хозяйственная деятельность человека, особенно в отдаленных населенных пунктах. Данное обстоятельство, в свою очередь, учли российские коллеги, в « Положении...» наряду с зоной регулирования застройки и хозяйственной деятельности (зона регулирования хозяйственной деятельности («Положение о зонах охраны...», 2008 г., ст. 2), чего не было даже в «Инструкции...» («Инструкция по организации ...», 1986 г., ст. 1, п. 2). Выше обозначенные термины объяснены лишь в «Федеральном Законе ...»

Так, согласно п. 2 ст. 34 «...зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности — территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия. Зона охраняемого природного ландшафта — территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия» (ФЗ РФ «Об объектах культурного наследия...», 2002 г.).

В «Правилах...» также не охарактеризованы основные требования, предъявляемые к населению государства, раскрывающие характер охранных зон. Стоит лишь догадываться, что такое «хорошо», а что такое «плохо». Это обстоятельство обеспечивает лазейки в законодательстве, ведь, как известно, разрешено все, что прямо не запрещено законом.

В свою очередь, в «Положении...» обозначено:

Ст. 10 – «Особый режим использования земель и градостроительный регламент в границах охранной зоны устанавливаются с учетом следующих

требований: а) запрещение строительства, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и восстановление (регенерацию) историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия; б) ограничение капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства и их частей, в том числе касающееся их размеров, пропорций и параметров, использования отдельных строительных материалов, применения цветовых решений, особенностей деталей и малых архитектурных форм; в) ограничение хозяйственной деятельности, необходимое для обеспечения сохранности объекта культурного наследия, в том числе запрет или ограничение размещения рекламы, вывесок, построек и объектов (автостоянок, временных построек, киосков, навесов и т.п.), а также регулирование проведения работ по озеленению; г) обеспечение пожарной безопасности объекта культурного наследия и его защиты от динамических воздействий; д) сохранение гидрогеологических и экологических условий, необходимых для обеспечения сохранности объекта культурного наследия; е) благоустройство территории охранной зоны, направленное на сохранение, использование и популяризацию объекта культурного наследия, а также на сохранение и восстановление градостроительных (планировочных, типологических, масштабных) характеристик его историко-градостроительной и природной среды; ж) иные требования, необходимые для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом и ландшафтном окружении.

Ст. 11 – «Режим использования земель и градостроительный регламент в границах зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности устанавливаются с учетом следующих требований: а) ограничение строительства, необходимое для обеспечения сохранности объекта культурного наследия, в том числе касающееся размеров, пропорций и параметров объектов капитального строительства и их частей, использования отдельных строительных материалов, применения цветовых решений; б) ограничение капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства и их частей, в том числе касающееся их размеров, пропорций и параметров, использования отдельных строительных материалов, применения цветовых решений; в) сохранение исторически сложившихся границ земельных участков, в том числе ограничение их изменения при проведении землеустройства, а также разделения земельных участков; г) обеспечение визуального восприятия объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде; д) ограничение хозяйственной деятельности, необходимое для обеспечения сохранности объекта культурного наследия, в том числе запрет или ограничение размещения рекламы, вывесок, построек и объектов (автостоянок, временных построек, киосков, навесов и т.п.), а также регулирование проведения работ по озеленению; е) обеспечение пожарной безопасности объекта культурного наследия и его защиты от динамических воздействий; ж) сохранение гидрогеологических и экологических условий, необходимых для обеспечения сохранности объекта культурного наследия; з) обеспечение сохранности всех исторически ценных градоформирующих объектов; и) иные требования, необходимые для обеспечения сохранности объекта культурного наследия».

Ст. 12 – «Режим использования земель и градостроительный регламент в границах зоны охраняемого природного ландшафта устанавливаются с учетом следующих требований: а) запрещение или ограничение хозяйственной деятельности, строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства и их частей в целях сохранения и восстановления композиционной связи с объектом культурного наследия природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства; б) обеспечение

пожарной безопасности охраняемого природного ландшафта и его защиты от динамических воздействий; в) сохранение гидрологических и экологических условий, необходимых для обеспечения сохранности и восстановления (регенерации) охраняемого природного ландшафта; г) сохранение и восстановление сложившегося в охраняемом природном ландшафте соотношения открытых и закрытых пространств в целях обеспечения визуального восприятия объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде; д) иные требования, необходимые для сохранения и восстановления (регенерации) охраняемого природного ландшафта» («Положение о зонах охраны ...», 2008 г.).

В пользу наших «Правил...», возможно, выступает факт установления конкретных территорий всех видов охранных зон. Так, «памятник градостроительства и архитектуры окружается охранной зоной равной величине расстояния от земли до его наиболее высокой точки, но не менее 20 метров» («Правила определения охранных зон...», 2011 г., ст. 4), «памятник археологии окружается охранной зоной 50 метров от его границ, при группе памятников — от внешних границ крайних объектов. Для памятника археологии, которому должна быть обеспечена обозримость, радиус охранной зоны должен быть равен 200 метрам от его центра» (там же, ст. 5), «зона регулирования застройки объекта историко-культурного наследия устанавливается равной двум величинам охранной зоны. Зона регулирования застройки отмеряется от края охранной зоны» (там же, ст. 9), «величина зоны охраняемого природного ландшафта объекта историко-культурного наследия устанавливается равной величине зоны регулирования застройки. Зона охраняемого природного ландшафта отмеряется от края зоны регулирования застройки» (там же, ст. 10). Однако выше были отмечены утвержденные «Законом...» памятники археологии, а в данном пункте они обобщены, что подразумевает применение данных статей для каждого археологического объекта в равной мере. Каждый из них уникален и, следовательно, предъявляемые к его сохранению положения должны быть отличны от положений по отношению к другим памятникам. Хотелось бы, чтобы охранные зоны были определяемы индивидуально для каждого вида археологического объекта, чего, к сожалению, зафиксировано не было.

Необходимо было бы откорректировать и сам процесс обозначения охранной зоны, изложенный в «Правилах...».

В соответствии со ст. 6, охранный знак, или распаханная полоса, или ограждения, или кустарниковыми насаждениями по линии их границ. С четырех сторон объектов историко-культурного наследия устанавливаются охранные знаки, на которых указываются наименование объекта, площадь его охранной зоны (там же, ст. 6).

Данное положение выглядело бы вполне уместным, если бы не разрешение маркировать охранную зону археологических памятников *распаханной полосой и кустарниковыми насаждениями*. Возможно составители «Правил...» не отдавали себе отчет, в том, что подобное обозначение охранной зоны губительно для культурного слоя археологических объектов.

Согласно п. 1, ст. 4 III главы «Инструкции...» на участке культурного слоя, как правило, являющегося неотъемлемой частью большинства памятников археологии, земляные работы, посадка деревьев и кустов производится с разрешения государственных органов охраны памятников и при участии археологов («Инструкция по организации...», 1986 г.). То есть, выше обозначенная статья официально разрешает то, что одновременно запрещает сам нормативно-правовой акт, из которого она цитирована.

Приведенные примеры показывают, на наш взгляд, необходимость участия профессиональных археологов в процессе разработки аналогичных нормативно-правовых актов.

## ЛИТЕРАТУРА

Мусаева Р.С. К постановке вопроса о регулировании археологической деятельности в Казахстане // Археология Казахстана в эпоху независимости: итоги, перспективы: Материалы международной научной конференции, посвященной 20-летию независимости Республики Казахстана и 20-летию Института Археологии им. А.Х. Маргулана КН МОН РК. – Алматы, 2011. – С. 298-306

Закон Республики Казахстан от 02.07.1992 года «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» // [www.egov.kz/wps/wcm/connect/75e46f0044521c198ef49e85d6223459/ЗРК\\_02071992\\_номер1488.html](http://www.egov.kz/wps/wcm/connect/75e46f0044521c198ef49e85d6223459/ЗРК_02071992_номер1488.html)

«Инструкция по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР» // [www.ptplus.ru/files/prikaz\\_33\\_24011986.doc](http://www.ptplus.ru/files/prikaz_33_24011986.doc)

«Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» от 26 апреля 2008 г. N 315 // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=114492>

«Правила лицензирования деятельности по осуществлению археологических и (или) научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры» от 14.06.2007 N 495 // [www.pavlodar.com/zakon/](http://www.pavlodar.com/zakon/)

«Правила определения охранных зон, зон регулирования застройки и зон охраняемого природного ландшафта объектов историко-культурного наследия и режима их использования» от 28 октября 2011 года № 1218 // <http://www.inform.kz/rus/article/2421984>

«Федеральный Закон об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 24 мая 2002 года // [www.femida.info/51/ooknpiik001.html](http://www.femida.info/51/ooknpiik001.html);