

Институт археологии и этнографии СО РАН
пр. Акад. Лаврентьева, 17, Новосибирск, 630090, Россия
E-mail: kolontsov@archaeology.nsc.ru

ЗЕМЕЛЬНЫЙ КАДАСТР И ОХРАНА АРХЕОЛОГИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ

Объекты археологического наследия неразрывно связаны с земельными участками, в пределах которых они расположены. В настоящее время механизм внесения в государственный земельный кадастр информации о наличии объектов археологического наследия на том или ином земельном участке не разработан. Это приводит к предоставлению в частную собственность, аренду и под строительство земельных участков, занятых объектами археологического наследия. Поэтому работа по включению в земельный кадастр территорий, занимаемых археологическими объектами, на данный момент является первоочередной задачей по охране археологического наследия, стоящей как перед Министерством культуры, Россохрानкультурой, так и перед всеми специалистами-археологами.

Ключевые слова: археологические объекты, охрана и использование археологического наследия, реестр, земельный кадастр, научно-учетная документация, модернизация системы.

Существующая до недавнего времени система государственной охраны объектов археологического наследия была сформирована в СССР на основе принципов, определенных в 60–70-х гг. прошлого века. Она обеспечивала сравнительно приемлемое состояние их охраны в условиях социалистической плановой экономики и отсутствия частной собственности на землю. В отношении к охране археологического наследия в существовавшем тогда федеральном законодательстве об охране памятников истории и культуры был четко сформулирован очень важный принцип целостности археологического объекта и его земельного участка как предмета охраны. Этот принцип закреплён, в частности, в п. 2 «Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры», утвержденной Приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203, который гласит: «Территорией недвижимого памятника истории и культуры является земельный участок, непосредственно занимаемый памятником и связанный с ним исторически и функционально».

Это требование закономерно, так как объект археологии активно включен в окружающую природную среду, а археологический материал – в почвенные и геологические отложения. Без них археологический материал теряет значительную часть своей научной ценности. Любые изменения земельного участка, где расположен археологический объект, есть его разрушение, влекущее за собой массовое превращение археологического материала в отдельные вещи.

Несмотря на свою многогранную сущность, полифункциональность, земля в первую очередь является важнейшим компонентом окружающей среды, в которой зарождалось и существует до сих пор человеческая цивилизация и в которой сохраняется информация об истории человечества и среде его обитания. Аналогичный подход закреплён в международно-правовых документах и актах международных организаций, занимающихся вопросами сохранения культурного наследия народов мира.

В процессе колоссальных экономических и социальных изменений в России, произошедших за последние 20 лет, назрела необ-

ходимость полного переоформления научно-учетной документации, а также модернизации системы охраны и использования археологического наследия. Наиболее срочного решения требует оформление документации на археологические объекты, не только в соответствии с законодательством об охране историко-культурного наследия, но и оформлении земельного участка, занимаемого археологическим объектом по всем требованиям земельного законодательства.

Важным шагом на этом пути стало принятие Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее 73-ФЗ). Новый закон ввел целый ряд важных новых понятий и норм, предопределяющих регламентацию охраны, сохранения и использования объектов археологического наследия. Закон 73-ФЗ уделяет большое внимание объектам археологического наследия. Их особое положение закреплено в ст. 49 «Особенности владения, пользования и распоряжения объектом археологического наследия и земельным участком или участком водного объекта, в пределах, которых располагается объект археологического наследия», где в п. 3 сказано, что «объекты археологического наследия находятся в государственной собственности». В Законе содержится требование об отнесении земельных участков в границах территорий объектов культурного наследия к землям историко-культурного значения (ст. 5). Земли, занимаемые объектами археологии, выделяются в земли историко-культурного назначения с особым режимом землепользования. Отдельные земли историко-культурного назначения могут быть полностью изъяты из хозяйственного использования (ст. 3, 27, 56, 99, 100 Земельного Кодекса РФ).

Согласно Закону 73-ФЗ объекты археологического наследия четко локализируются на исторически сложившихся территориях (ст. 3), с которыми они неразрывно связаны (ст. 5), но в гражданском обороте находятся раздельно (ст. 49, п. 2), так как являются государственной федеральной собственностью (ст. 49, п. 3). Закон, с целью сохранения объектов культурного наследия, налагает на использование земель ряд обременений. Эти требования изложены

в гл. IX «Возникновение, осуществление, ограничение и защита права пользования объектом культурного наследия, включенным в реестр, и права пользования выявленным объектом культурного наследия».

В п. 2. ст. 52 Закона 73-ФЗ сказано, что использование земельного участка, в пределах которого располагается объект культурного наследия, с нарушением настоящего Федерального закона и законодательства субъектов Российской Федерации об охране и использовании объектов культурного наследия запрещается.

Однако ряд важных новых понятий и норм Закона 73-ФЗ, предопределяющих регламентацию охраны, сохранения и использования объектов археологического наследия, до недавнего времени не могли найти полноценного практического использования, так как это требовало разработки и утверждения ряда подзаконных актов.

В 2009 г., наконец, были разработаны и утверждены следующие основные подзаконные акты:

- «Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ»; приказ Министерства культуры РФ от 27.02.2009 № 37;
- «Положение о государственной историко-культурной экспертизе»; утверждено Постановлением Правительства РФ от 15.07.2009 № 569;
- «Об утверждении формы паспорта объекта культурного наследия»; приказ Министерства культуры РФ от 27.02.2009 № 38.

Анализ содержания вышеперечисленных основных подзаконных актов и формирующихся новых условий системы охраны археологического наследия в современной России показывает, что для сохранения археологических объектов требуется полное переоформление всей научно-учетной документации на все виды археологических объектов. В настоящее время основной задачей в сфере государственного учета объектов археологического наследия можно назвать формирование Единого реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Однако эта работа существенно затруднена, так как условием принятия решения о включении объекта в реестр является наличие у археологического объекта

границ его территории, определенных в установленном порядке и внесенных в Государственный земельный кадастр. Так, например, в утвержденной новой форме паспорта объекта культурного наследия появились новые пункты. В паспорте должны быть «Сведения об учете объекта культурного наследия и земельных участков в границах его территории в государственном кадастре объектов недвижимости (пункт XX)», а также «Сведения о регистрации прав на объект культурного наследия и земельные участки в границах его территории в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (пункт XXI)».

В «Положении о государственной историко-культурной экспертизе» по поводу необходимости кадастрового учета земельных участков, занятых археологическими объектами, имеются следующие пункты. «Для проведения экспертизы о включении в единый государственный реестр предоставляются наряду с другими документами:

- п. 16.е. «копия решения органа государственной власти об утверждении границ территории объекта культурного наследия и правового режима земельных участков в указанных границах»;
- п. 16.и. «сведения об объектах культурного наследия и о земельных участках его территории, внесенные в государственный кадастр недвижимости (копии соответствующих кадастровых выписок, паспортов, планов территорий и справок».

Таким образом очевидно, для включения в реестр археологических объектов, на смену системе «статичного» учета только согласно законодательства об охране историко-культурного наследия (Закон 73-ФЗ) должна прийти система оформления научно-учетной документации на основе проведения инвентаризации и включения археологических объектов и земельных участков, ими занимаемых, в земельный кадастр, как более современная ступень научно-практической деятельности в сфере их охраны.

В настоящее время практически во всех субъектах РФ отсутствует землеустроительная документация с четко обозначенными границами и кадастровыми координатами земельных участков, занятых объектами археологического наследия, нет закрепленных, юридически оформленных земель историко-

культурного назначения [Колонцов, 1996. С. 56].

Тем не менее опыт такой работы существует в ряде регионов. Так, в Новосибирской области в течение ряда лет Научно-производственный центр (НПЦ) по охране историко-культурного наследия Новосибирской области разработал и осуществил программу по оформлению земельных участков, занимаемых археологическими объектами, в соответствии с требованиями земельного законодательства [Государственная..., 2009]. Суть ее заключается в том, что на археологических объектах проводятся не только инвентаризация технического состояния и уточнение границ, ими занимаемых, но производится профессиональная топографическая съемка земельного участка лицензионным геодезистом совместно с археологами в соответствии с инструкциями и требованиями к данному виду работ земельного законодательства. После этого документация передается специалистам для координирования границ земельного участка и составления межевого дела. Конечным результатом всех проведенных работ является присвоение кадастрового номера земельному участку с находящимся на нем археологическим объектом и внесение этих данных в кадастровые карты Новосибирской области.

В результате проведенных вышеописанных работ и после утверждения документации археологический объект и территория, занимаемая им, включаются в любые операции, проводимые с земельным участком, на котором он находится: отвод по строительству, получение земли в аренду, частную собственность и т. д. Работа по присвоению кадастрового номера участку земли, на котором расположен археологический объект, дает не только легализацию археологического объекта в рамках земельного законодательства, но и решает ряд научных задач по дополнительному исследованию археологического объекта, так как обязательно должна производиться инвентаризация археологического объекта, уточнение его границ, глубины залегания культурного слоя, насыщенность его артефактами, снимается подробный план археологического объекта профессиональными лицензионными геодезистами, т. е. проводится весь спектр научных исследований в соответствии с требованиями Отдела полевых исследований

Института археологии РАН [Молодин, Колонцов, 1997].

Очевидно, что для решения данной проблемы – разработки программы проведения мероприятий по кадастровой съемке земельных участков, занятых археологическими объектами, необходимо объединение средств и ресурсов организаций, занимающихся землеустроительной деятельностью, академических научных учреждений и органов охраны объектов культурного наследия. Решение этих накопившихся десятилетиями проблем не может произойти настолько быстро, чтобы создать нормальные условия для ведения эффективной охраны археологических объектов уже завтра. Поэтому придется начинать работу с решения двух основополагающих задач:

- организации специальных полевых археологических и камеральных исследований с целью инвентаризации и картографирования археологических объектов в соответствии с требованиями земельного законодательства и кадастрового учета;

- выделения территорий археологических объектов в качестве территориальных зон земель историко-культурного назначения в ходе составления земельного кадастра и присвоения земельному участку, занимаемому археологическим объектом, кадастрового номера.

Актуальность принятия незамедлительных мер обуславливается тем, что физическое состояние находящихся под охраной государства археологических памятников России продолжает ухудшаться и характеризуется в наше время как неудовлетворительное [Колонцов, Молодин, 1994. С. 48].

Таким образом, подводя итоги, необходимо отметить, что объекты археологического наследия неразрывно связаны с земельными участками, в пределах которых они расположены. Земельный кодекс Российской Федерации предусмотрел в ряде статей (ст. 27, 56) положения, ограничивающие оборот и использование земель, занятых объектами археологии, но механизм внесения в государственный земельный кадастр информации о наличии объектов археологического наследия на том или ином земельном участке не разработан. Это приводит к предоставлению в частную собст-

венность, аренду и под строительство земельных участков, занятых объектами археологического наследия. При этом пользователь земли не получает информацию о наличии установленных законодательством ограничений по обороту и использованию земельного участка, поскольку органы юстиции не могут идентифицировать информацию о местоположении объектов археологического наследия с информацией о земельном участке в связи с отсутствием у объектов археологии юридического адреса и кадастрового номера. Все это приводит к предоставлению земельных участков без учета требований по сохранению объектов археологии, а зачастую к их разрушению.

Поэтому работа по включению археологических объектов в земельный кадастр на данный момент является первоочередной задачей по охране археологического наследия, стоящей как перед Министерством культуры, Росохранкультурой, так и перед всеми специалистами археологами. Необходимо также специальная защищенная статья финансирования в Федеральном бюджете на создание кадастра охраняемых государством земель, на которых расположены археологические объекты, а также тотальное археологическое обследование территорий, в первую очередь тех, которые предполагается приватизировать или использовать в народнохозяйственных целях.

Список литературы

Государственная охрана археологического наследия Новосибирской области, современное состояние и основные требования законодательства // Государственная охрана археологического наследия Новосибирской области: Сб. нормативных документов. Новосибирск, 2009. С. 8–21.

Колонцов С. В. Землепользование и охрана археологического наследия проблемы и пути решения // Сохранение и изучение культурного наследия Алтайского края: Материалы науч.-практ. конф. Барнаул, 1996. С. 56–58.

Колонцов С. В., Молодин В. И. Некоторые проблемы охраны и использования археологических памятников // Памятники археологии Центральной России: охранное изуче-

ние и музеефикация: Тез. конф. Рязань, 1994. С. 48–50.

Молодин В. И., Колонцов С. В. О разработке проектов зон охраны памятников археологии в условиях административного района, как наиболее эффективной формы

сохранения археологического наследия // Сохранение и изучение культурного наследия Алтайского края: Материалы науч.-практ. конф. Барнаул, 1997. С. 64–67.

Материал поступил в редколлегию 04.03.2010

S. V. Kolontsov

LAND CADASTRE AND PROTECTION OF ARCHAEOLOGICAL HERITAGE

Objects of archaeological heritage have close connection with ground areas, within that they are included. Nowadays the procedure of registering in state land cadastre the information about presence of cultural heritage within limits of some ground area is still undeveloped. This situation leads to allocation ground areas with objects of archaeological heritage to private ownership or landing them, or giving them for construction. So developing the procedure of including territories with the archaeological objects in land cadastre is the first goal of Ministry of Culture and all professional archaeologists in protection the archaeological heritage.

Keywords: archaeological objects, protection and use of archaeological heritage, register, land cadastre, scientific-registration documentation, modernization of system.