

### ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В ОБЛАСТИ АРХЕОЛОГИИ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ<sup>1</sup>

Становление института государственной историко-культурной экспертизы в Республике Бурятия заняло продолжительное время и напрямую зависело от законотворческой динамики федерального центра. Само понятие «государственная историко-культурная экспертиза» появляется в 2002 г. в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Позднее появляются подзаконные акты, регламентирующие проведение историко-культурных экспертиз. В статье рассматривается региональная специфика государственной историко-культурной экспертизы в области археологии.

**Ключевые слова:** Бурятия; экспертиза; археология; институт; закон; положение.

*Bazarov Bilikto Aleksandrovich*  
Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies  
of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences  
Ulan-Ude, Russian Federation

### INSTITUTION OF STATE HISTORICAL AND CULTURAL EXPERTISE IN THE FIELD OF ARCHAEOLOGICAL AREA (REPUBLIC OF BURYATIA)

The Institution of state historical and cultural expertise in the Republic of Buryatia took a long time and depended directly on the main laws received in Moscow. The term of «state historical and cultural expertise» appears in 2002 in the Federal Law «On Objects of Cultural Heritage (Monuments of History and Culture) of the Nations of the Russian Federation». Later there are subordinate acts regulating the conduct of historical and cultural expertise. The author considers the regional specifics of the state historical and cultural expertise in the field of archeological area.

**Keywords:** Buryatia; expertise; archaeology; institution; law; regulations.

Институт государственной историко-культурной экспертизы является одним из краеугольных камней системы государственной охраны объектов культурного наследия, понимаемой как система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда. Сам процесс зарождения института государственной историко-культурной экспертизы был достаточно длительным и даже в какой-то мере мучительным для научного археологического (и не только археологического) сообщества страны.

Впервые понятие «экспертиза» появляется и закрепляется в п. 12 «Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры» (от 13 мая 1986 г.). В документе указывается, что при получении сведений об обнаружении объектов государственные органы охраны памятников организуют проведение экспертизы. Наличие экспертного заключения о возможности признать данный объект памятником истории и культуры позволяло включить его в «Список вновь выявленных объектов», т.е. наделяло его определенным юридическим статусом, который должен был иметь защитно-охранительные функции. Государственные органы в данном случае могли привлекать в качестве экспертов специалистов научно-исследовательских и проектных организаций, сотрудников обществ охраны памятников истории и культуры и других специализированных организаций. В случае установления их культурной ценности обнаруженные объекты проходили процедуру регистрации для включения в «Список вновь выявленных объектов». Объекты эти, попадая в данный список, до принятия решения вопроса о постановке их

на государственный учет как памятников истории и культуры, подлежали охране в порядке, предусмотренном действовавшим тогда законодательством об охране памятников истории и культуры. В нынешних реалиях выявление объектов археологического наследия регламентируется статьями 16.1 и 45.1 ФЗ-73 и экспертизы как таковой не требует. Но в дальнейшем историко-культурную экспертизу все же необходимо будет провести как для обоснования целесообразности включения выявленных объектов культурного наследия в Единый государственный реестр объектов культурного наследия, так и для документов, обосновывающих включение объектов культурного наследия в тот же реестр.

В своем нынешнем конкретизированном виде понятие «государственная историко-культурная экспертиза» появляется в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ. В Законе РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» такого понятия вообще не существовало. Например, в отношении такого важного и болезненного в современных реалиях для многих хозяйствующих субъектов объекта историко-культурной экспертизы, как земельного участка, подлежащего хозяйственному освоению, в Законе РСФСР, очевидно, происходила отсылка к статье 42, которая гласит, что все строительные, мелиоративные, дорожные и другие работы, которые могут создавать угрозу для существования памятников истории и культуры, производятся только по согласованию с государственными органами охраны памятников и после осуществления мероприятий, обеспечивающих сохранность памятников. Далее указывается, что проекты строительных, мелиоративных, дорожных и других работ должны быть согласованы с государственными органами охраны памятников и предусматривать ме-

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках государственного задания ФАНО России (XII.191.1.2 «Межкультурное взаимодействие, этнические и социально-политические процессы в Центральной Азии», № АААА-А17-117021310264-4).

роприятия, обеспечивающие сохранность памятников истории и культуры. В современной правоприменительной практике такое согласование не обходится без проведения государственной историко-культурной экспертизы документации или разделов документации, обосновывающих меры по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия либо объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, при проведении земляных, мелиоративных, хозяйственных работ, иных работ в границах территории объекта культурного наследия либо на земельном участке, непосредственно связанном с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия.

В 2007 г. в одной из публикаций, посвященных историко-культурной экспертизе, С. В. Гусевым были выделены две ипостаси археологической экспертизы: полевая экспертиза с получением открытых листов (разрешений) на проведение работ на определенной территории и экспертиза документации. В этой же публикации автором статьи были выделены этапы в развитии системы историко-культурной экспертизы в России: 1) период становления (с 1992 г. до 2002 г.); 2) период развития (связан с принятием № 73-ФЗ и до 2004 г.); 3) период стагнации (затянувшееся отсутствие необходимых подзаконных актов и выход на рынок услуг инжиниринговых частных структур, ставящих на первое место задачи извлечения прибыли – с 2004 г.) [Гусев, 2007, с. 45]. Очевидно, третий этап имеет в качестве финальной отметки 2009 год, когда было утверждено Положение о государственной историко-культурной экспертизе (постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 569). С принятием данного Положения начинается 4-й этап в развитии системы государственной историко-культурной экспертизы, когда были наконец-то определены порядок проведения экспертизы, требования к определению физических и юридических лиц, которые могут привлекаться в качестве экспертов, перечень представляемых экспертам документов, порядок их рассмотрения, порядок проведения иных исследований в рамках экспертизы и пр. Новшеством явилось введение процедуры аттестации сначала Россохранкультурой, а затем Министерством культуры РФ, экспертов в области государственных историко-культурных экспертиз. Срок действия статуса аттестованного эксперта составляет три года.

Тем не менее, несмотря на позитивные изменения в сфере историко-культурных экспертиз, очевидно, сохранялись некоторые проблемы. В первую очередь, это касалось экспертных работ, проводившихся путем археологических полевых работ на основании открытых листов, которые тогда никак не упоминались ни в главе 5 ФЗ-73, ни в Положении о государственной историко-культурной экспертизе. Археологические работы, проводимые на основании открытых листов, упоминались лишь в статье 45 ФЗ-73, определяющей порядок проведения работ по сохранению объекта культурного наследия. Таким образом, получалось, что работы археологов даже с наличием открытых листов на земельных участках, подлежащих хозяйственному освоению (землеустроительные, земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы, осуществление которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на объект культурного наследия), законодательно никак не регулировались. Неслучайно в Положении о порядке проведения археологических полевых работ и составления научной отчетной документации (утверж-

дено постановлением Бюро Отделения историко-филологических наук РАН от 27 ноября 2013 г. № 85) до сих пор отсутствует такое понятие, как «историко-культурная экспертиза». Вместо этого в документе мы имеем следующее: «разрешение (открытый лист) выдается на право проведения археологических разведок на земельных участках, подлежащих хозяйственному освоению, в целях выявления объектов археологического наследия (или установления факта их отсутствия) с обязательным проведением локальных земляных работ». Из определения видно, что здесь имелась некая отсылка к статье 30 ФЗ-73, где среди объектов историко-культурной экспертизы были земельные участки, подлежащие хозяйственному освоению. Позже в редакции Федерального закона от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ формулировка была видоизменена на «земли, подлежащие воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, ... работ по использованию лесов и иных работ...» Этим же законом был определен порядок проведения историко-культурной экспертизы на земельных участках, участках лесного фонда либо водных объектах или их частях, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, работ по использованию лесов и иных работ путем археологической разведки в соответствии со статьей 45.1 Закона ФЗ-73. В указанной выше статье, появившейся годом ранее благодаря Федеральному закону от 23 июля 2013 г. № 245-ФЗ, охарактеризован порядок проведения археологических полевых работ.

26 августа 2010 г. Министерством культуры РФ был выпущен приказ № 563 «Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы». Этот документ по праву можно считать отправной точкой в деле современной историко-культурной экспертизы в стране. Согласно этому документу, аттестацией экспертов занималась Россохранкультура. Автору настоящей статьи в 2011 г. Россохранкультурой был присвоен статус государственного эксперта по государственным историко-культурным экспертизам (Приказ Россохранкультуры № 270 от 29 апреля 2011 г.). В ходе собеседования и изучения документов, полученных в составе заявки, аттестационная комиссия сочла возможным, полагаясь на имеющийся опыт работы соискателя, определить среди всех прочих объектов историко-культурной экспертизы единственный объект историко-культурной экспертизы, по которому кандидат тогда был готов выносить экспертные заключения: земельные участки, подлежащие хозяйственному освоению.

Однако позднее неожиданно выяснилось, что часть проведенных Россохранкультурой аттестаций экспертов, оказывается, была признана незаконной в связи с упразднением Россохранкультуры Указом президента РФ от 8 февраля 2011 г. № 155 «Вопросы Министерства культуры Российской Федерации». Позже функции по аттестации экспертов перешли исключительно и непосредственно в ведение Министерства культуры РФ. Приказом Министерства культуры РФ от 31 марта 2015 г. № 527 Б. А. Базарову был присвоен статус государственного эксперта по историко-культурным экспертизам по пяти объектам экспертиз. На момент написания работы являлся единственным в республике аттестованным экспертом по археологии. Экспертизы в Республике Бурятия в основном проводились по трем из пяти объектов: 1) земли, подлежащие воздействию земляных, строительных, мелиоративных и (или) хозяйственных работ, предусмотренных статьей 25 Лесного

кодекса Российской Федерации работ по использованию лесов (за исключением работ, указанных в пунктах 3, 4 и 7 части 1 статьи 25 Лесного кодекса Российской Федерации) и иных работ, в случае если федеральный орган охраны объектов культурного наследия и орган охраны объектов культурного наследия субъекта Российской Федерации не имеют данных об отсутствии на указанных землях объектов археологического наследия, включенных в реестр, и выявленных объектов археологического наследия; 2) документация, за исключением научных отчетов о выполненных археологических полевых работах, содержащая результаты исследований, в соответствии с которыми определяется наличие или отсутствие объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, на земельных участках, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных и (или) хозяйственных работ, предусмотренных статьей 25 Лесного кодекса Российской Федерации работ по использованию лесов (за исключением работ, указанных в пунктах 3, 4 и 7 части 1 статьи 25 Лесного кодекса Российской Федерации) и иных работ; 3) документация или разделы документации, обосновывающие меры по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия либо объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, при проведении земляных, мелиоративных и (или) хозяйственных работ, предусмотренных статьей 25 Лесного кодекса Российской Федерации работ по использованию лесов и иных работ в границах территории объекта культурного наследия либо на земельном участке, непосредственно связанном с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия.

Заметим, что эксперт не всегда имеет возможность получать открытые листы на те или иные конкретные районы, где планируется хозяйственное освоение, в этом случае возможно проведение государственной историко-культурной экспертизы документации, в соответствии с которыми определяется наличие или отсутствие объектов культурного наследия. Держатель открытого листа по отдельному договору проводит археологическую разведку на территории, подлежащей хозяйственному освоению, и готовит по ее итогам технический отчет, в котором обосновывается наличие или отсутствие объектов культурного наследия на испрашиваемом земельном участке. Это и есть та самая пресловутая документация, о которой так много спорят и в соответствии с которой определяется наличие или отсутствие объектов. Заказчик, получая технический отчет от Исполнителя (держателя открытого листа), заключает еще один договор, на этот раз с государственным экспертом, для проведения историко-культурной экспертизы предоставленного технического отчета (документации). Здесь с самого начала имелись вполне конкретные вопросы о возможности и правомерности проведения такой экспертизы для археологии, поскольку выявляемый объект археологического наследия не может являться объектом, обладающим признаками объекта культурного наследия, ведь это определение, если следовать букве закона, характеризует объекты, относящиеся исключительно к сфере архитектуры и

истории. Вспомним, однако, что в старой редакции Закона ФЗ-73 объекты, обладающие признаками объекта культурного наследия, могли характеризовать объекты недвижимого имущества, представляющие собой ценность с точки зрения археологии. В практике археологических полевых работ нам случается столкнуться с объектами, которые мы не сразу можем определить в качестве объекта археологического наследия. Так бывает в случае, например, с многочисленными средневековыми кладками (иногда осторожно называемыми кластоформами), некоторые из них возникают в результате естественных геологических причин, а иные – в результате антропогенной деятельности, к археологии никакого отношения не имеющей. Такие объекты действительно обладают признаками объекта археологического наследия, но доказать, что это именно объект археологического наследия или обратное может только экспертиза.

Другая проблема связана с тем, что для осуществления государственной историко-культурной экспертизы ни Федеральным законом ФЗ-73, ни правилами выдачи, приостановления и прекращения действий разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия не предусмотрена какая-либо особая форма (вид) открытого листа на полевые археологические работы. Только в Положении о порядке проведения полевых археологических работ указано, что работы на землеотводах проводятся на основании разрешения (открытого листа), выданного на археологические разведки на земельных участках, подлежащих хозяйственному освоению, в целях выявления и обследования объектов археологического наследия (или установления факта их отсутствия) и определения границ территории объекта археологического наследия с обязательным производством локальных земляных работ (до 20 м<sup>2</sup> на каждом выявленном объекте археологического наследия). В статьях Федерального закона, посвященных государственной историко-культурной экспертизе (ст. 28, 31), указывается лишь то, что такая экспертиза осуществляется «путем археологической разведки на основании разрешения на право проведения археологических полевых работ». Налицо несоответствие ведомственного нормативного документа и нормативно-правовых актов [Полеводов, 2017, с. 834]. Такое положение дел позволяет до поры до времени проводить государственную историко-культурную экспертизу земель, подлежащих хозяйственному освоению, по открытым листам «научной формы». В то же время министерством культуры РФ достаточно четко озвучена позиция, при которой обследование земельных участков, подлежащих хозяйственному освоению, на основании открытых листов, полученных в научных целях, без указания места проведения археологических полевых работ в зоне планируемого строительства, невозможно. Как бы то ни было, главной проблемой в сфере государственной охраны объектов культурного наследия остается гибель и уничтожение археологического культурного наследия в результате хозяйственного освоения и строительных работ, для чего необходимо пресекать любые попытки уклонения хозяйствующих субъектов от проведения процедуры государственной историко-культурной экспертизы.

#### Литература

Гусев С. В. Историко-культурная экспертиза проектов (археологический аспект) // Проблемы сохранения, использования и охраны культурного наследия при реализации проектов и программ развития Сибири и Дальнего Востока: сб. материалов Всероссийской конференции. Томск, 2007. С. 44–51.

Полеводов А. В., Грачев М. А. Охрана объектов культурного (археологического) наследия в Западной Сибири – правовой и практический аспекты // V (XXI) Всероссийский археологический съезд: сб. науч. тр. Барнаул: ФГБОУ ВО Алтайский государственный университет, 2017. С. 833–834.