

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ АРХЕОЛОГІЧНОЇ СПАДЩИНИ

Переглянута Європейська конвенція 1992 р. «Про охорону археологічної спадщини» визнала, що європейській археологічній спадщині, сучасниці стародавньої історії, серйозно загрожує руйнування від дедалі більшої кількості великих проєктів освоєння територій, природних ризиків, нелегальних або непрофесійних розкопок та недостатньої поінформованості громадськості, і запропонувала для збереження археологічної спадщини використання, за можливості, неруйнівних методів дослідження. Отже, на перший план виходить збереження археологічних пам'яток, а потім — здійснення заходів щодо збереження пам'ятки, проведення археологічних розкопок і досліджень виключно на наукових засадах.

У 2000 р. вийшов головний Закон України щодо охорони культурної спадщини нашої держави — «Про охорону культурної спадщини». Здавалося б, пройшло три роки, і є початок законодавчого процесу, від якого можна йти далі, оскільки раніше органи охорони культурної спадщини говорили, що відсутність належного Закону позбавляє можливості налагодити пам'яткоохоронну роботу. Проте до цього часу не вироблено юридично оформленого механізму реалізації цього Закону. Є деякі спроби: розроблені «Порядок визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України», «Методика грошової оцінки пам'яток», «Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць», «Порядок визначення меж зон охорони пам'яток» тощо. Але всі ці документи дуже далекі від запровадження, у першу чергу, через відсутність системного наукового підходу до вирішення цих питань, а також обґрунтувань та підрахунків наслідків.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про охорону культурної спадщини», кожна пам'ятка має майнову цінність, що обчислюється у грошовій одиниці України. А як провести грошову оцінку пам'ятки, коли немає Державного реєстру пам'яток місцевого значення у більшості областей, облікової документації на них, що надає археологічній пам'ятці юридичного статусу? У свою чергу, відсутність цих документів є одним із чинників, які створюють умови для проведення грабіжницьких розкопок, безконтрольної господарської діяльності, неможливості притягнути до кримінальної відповідальності за пошкодження чи руйнування пам'ятки.

Однак і поставити на облік пам'ятку через відсутність фінансування інспекційних археологічних обстежень та недосконалість цієї процедури неможливо. Відповідно до «Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1760 від 27.12.2001, занесення об'єкта культурної спадщини до Реєстру без облікової документації не допускається. До облікової документації входить облікова картка, паспорт, коротка історична довідка, акт технічного стану, довідка про майнову цінність об'єкта. Усі ці документи можна розробити лише при науковому обстеженні та детальному вивченні пам'ятки. Іноді багато років відомо з тих чи інших джерел про існування даної пам'ятки, а поставити її на облік, щоб дійсно взяти під охорону, неможливо. Ще й запропоновані критерії визначення пам'ятки для занесення до Реєстру не зовсім підходять для пам'яток археології. Наприклад, пам'ятки повинні відповідати одному з таких критеріїв: пов'язані з історичними подіями, є культурною спадщиною національної меншини чи регіональної етнічної групи. Інших критеріїв, які можна було б застосувати до пам'ятки археології, не існує. У деяких випадках ці критерії застосовуються, але, приміром, до яких історичних подій належать пам'ятки трипільського часу, які мають світове значення, пам'ятки мезоліту, неоліту тощо? Вони не є культурною спадщиною конкретної національної менши-

ни, вони є культурною спадщиною всього українського народу. Потім, після складання всіх документів, необхідно знайти наукову (вчену) раду установи, діяльність якої пов'язана з охороною культурної спадщини, щоб вона визначила, яким саме критерієм відповідає кожен об'єкт культурної спадщини. Після цього ще й експертна комісія Державної служби охорони культурної спадщини розглядатиме висновки (протоколи) зазначеної наукової ради, потім ще цей висновок підлягає затвердженню науково-методичною радою центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини. Поки облікову документацію на пам'ятку затвердять, вона може припинити існування. Ось і виходить замкнуте коло. Ще й оцінення пам'ятки потребує багато часу. Згідно з п. 16 «Методики грошової оцінки пам'яток», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 1447 від 26.09.2002, інформаційною базою для грошової оцінки археологічних пам'яток є дані Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Проте, як було зазначено вище, без довідки про майнову цінність об'єкта до Реєстру не заносять.

Було б доречно, у зв'язку зі значною кількістю пам'яток, які вже давно виявлені, але не стоять на обліку (відсутні рішення міських, обласних рад) та не взяті під охорону, занести їх до Реєстрів місцевого значення лише на основі історичних довідок, акту обстеження (сучасного технічного стану) та наукового обґрунтування (наукових звітів про проведення дослідження археологічної спадщини, що проходять рецензування фахівцями-археологами і зберігаються в одному місці — у Науковому архіві Інституту археології). А потім уже поодинокі нововиявлені пам'ятки заносити до реєстрів за наявності повної облікової документації. Необхідно, щоб усі археологічні об'єкти, незалежно від їх майнової вартості, бралися на облік та охорону, адже іноді незначні на перший погляд пам'ятки дають цікаву історичну й наукову інформацію та унікальний археологічний матеріал.

Сам Державний реєстр пам'яток археології національного значення, затверджений Кабінетом Міністрів України постановою № 1761 від 27.12.2001, розроблений недосконалим. Він склався багато років тому, на початку 80-х років ХХ століття, коли проводилось обстеження та часткова паспортизація пам'яток у зв'язку зі складанням «Зводу пам'яток історії і культури». Як бачимо, пройшло 20 років, а реєстр пам'яток археології національного значення не зазнав значних змін, деякі пам'ятки не збереглися, деякі значно пошкоджені, а пам'ятки, які повинні бути занесеними до цього списку, у ньому відсутні. Проте навіть і цим пам'яткам не забезпечена належна охорона та збереженість. Так, з 18 пам'яток археології Київської області, що значаться у Державному реєстрі, 16 пам'яток потребують прийняття термінових рішень щодо їх збереженості: давньоруські городища у м. Біла Церква, м. Вишгород, м. Васильків, с. Білогородка, с. Трипілля; городище скіфської культури у с. Млинок знищуються сучасним будівництвом, могильник у с. Буки пошкоджений грабіжницькими перекопами, саме городище частково зруйноване кар'єром, літописне городище у с. Ольшаниця руйнується оранкою, частина його знищена при будівництві дамби, курган «Гайдамацька могила» у с. Острів, скіфське городище у с. Хотів знищуються городами та посівами тощо. Пам'ятки археології займають лише 0,6 % усієї території Київської області, і можна було б забезпечити їх збереженість.

При розробці реєстру пам'яток національного значення не були залучені вчені Інституту археології НАН України, де кожен дослідник знає, в якому стані перебуває і яке значення для суспільства, науки та майбутнього має та чи інша археологічна пам'ятка, а також де зберігається найповніший науковий археологічний архів у державі.

Багато питань викликає методика визначення грошової оцінки археологічних пам'яток, запропонована у зазначеній «Методиці грошової оцінки пам'яток». У ній є тільки «фінансовий» підхід, а науково-археологічного немає. У методиці для грошової оцінки археологічних пам'яток застосовується витратний підхід. В основу покладено витрати на роботи з їх археологічних досліджень за цінами, що встановлюються Держбудом і Мінкультури. Такий підхід можна було розглядати раніше, коли, щоб не руйнувалася пам'ятка будівництвом чи іншими земляними роботами, замовнику цих робіт краще було б фінансувати археологічні розкопки чи інші дослідження. Проте зараз, коли археологічна спадщина визнана одним з найцінніших надбань нашого народу, такий підхід неможливий. Необхідно встановити такі штрафні санкції, щоб ніхто не прагнув без дозвільних документів руйнувати свідків далекого минулого (пам'ятки археології). Для дійсної майнової оцінки пам'яток потрібен

інший підхід. Крім усіх запропонованих коефіцієнтів, необхідним є порівняльний аналіз із подібними вже дослідженими об'єктами. До запропонованих коефіцієнтів слід підійти з науковим обґрунтуванням. Наприклад, у зазначеній Методиці для врахування вартості кургану одним із коефіцієнтів є насип. Так, при запропонованій методиці вартість кургану, якщо він нерозораний, збільшується, у разі його часткового розорення — зменшується. Це дає привід для руйнування насипів курганів. Проте його наукова та історична цінність може значно перевищувати нерозораний курган. У першу чергу, культурну цінність пам'ятки складає сукупність її історичної, наукової, архітектурної значущості тощо. Було б доречним розглянути питання балансової вартості пам'ятки¹, цей показник враховувати при складанні штатного розкладу органів охорони культурної спадщини, адже він дасть можливість ретельнішого підходу щодо охорони археологічної спадщини.

У багатьох підзаконних актах відчувається нерозуміння розробниками значення того, що вони хотіли визначити. Деякі археологічні поняття плутають з архітектурними.

Якщо подивитися на світовий досвід щодо збереження археологічної спадщини, то основна частина у розробці методики та заходів належить науковим організаціям.

Органи охорони культурної спадщини повинні нормативно та законодавчо оформляти пам'яткоохоронні вимоги і здійснювати контроль за їх виконанням. Тільки тісний взаємозв'язок (наукові установи виявляють, вивчають та науково описують, а органи охорони оформляють документацію на взяття до обліку та під державну охорону) дасть можливість зберегти археологічні об'єкти та надати їм юридичний статус археологічної пам'ятки.

Таким чином можна зберегти та запобігти руйнації багатьох пам'яток. Тоді, коли буде складена та затверджена облікова документація, наступний крок повинна зробити Державна служба охорони культурної спадщини Міністерства культури і мистецтв України — терміново розробити порядок (правила) застосування фінансових санкцій та кримінальної відповідальності за пошкодження, руйнування, знищення пам'яток. Зараз, у зв'язку з відсутністю механізму (неузгодженості між судовими, банківськими, правоохоронними, пам'яткоохоронними органами) розділ 8 — «Відповідальність за порушення законодавства про охорону культурної спадщини», практично не застосовується. А тут ще органи охорони пам'яток замість паспортизації (виготовлення облікової документації) свою роботу бачать лише у «пам'яткоохоронних» дослідженнях. Причому ці дослідження вони бачать лише в проведенні охоронних розкопок та розвідок. Проте з останнім можна погодитись, хоча, крім археологічних розвідок з виявлення пам'ятки та її стану, далі цих дій пам'яткоохоронні роботи не проводяться. Для проведення розкопок органи охорони вигадали собі зачіпку у проведенні **охоронних розкопок** на пам'ятках, яким загрожує знищення, і в цьому бачать свою головне завдання. Хоча як можна зберегти археологічну спадщину, коли органи охорони плутають поняття охорони й дослідження?

Як можуть проводитися охоронні розкопки, при яких знищується пам'ятка зовсім, або її частина, виходячи з обсягу робіт? «Адже розкопати — означає знищити пам'ятку, і досліджений об'єкт уже ніколи не може відтворитись знову»². Тут не може йти мова про збереженість пам'ятки, а тільки про її наукове вивчення, що не входить до переліку повноважень органів охорони культурної спадщини (ст. 5—6 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). У разі проведення розкопок пам'ятка як цілісна система (якщо вона не підлягає музеєфікації чи консервації) перестає існувати і потребує зняття з обліку.

Дані археологічні дослідження рятують не пам'ятку, а ту наукову та історичну цінність, яку вона зберігала, для того, щоб донести до нашого та наступного покоління історичні факти, наукові відкриття, реконструкцію того життя та побуту; щоб знайдені рухомі предмети поповнили колекції музеїв та донесли ту майстерність, якою володіло давнє населення України.

Викладене вище ставить проблему чіткого формулювання й використання термінології, що стосується пам'яткоохоронних досліджень та заходів. Треба розрізняти археологічні дослідження і пам'яткоохоронні. Вони мають дещо спільне, але завдання у кожного своє. Головна мета у пам'яткоохоронних дослідженнях — це збереження пам'ятки, її музеєфікація, консервація тощо.

Пам'яткоохоронні заходи на об'єктах археологічної спадщини, перш за все, повинні передбачати встановлення охоронних зон, режимів використання, які при

проведенні будь-яких земляних робіт не завдають шкоди пам'ятці. І тут повинен бути попереду науковий підхід, причому не тільки історико-археологічний, але й інших наук (фізико-математичних, географічних, геологічних тощо).

Багато років біля археологічних пам'яток установлювали охоронні зони від 5 до 50 м. Проте ніхто не прорахував, чому так на всіх територіях? Новий «Порядок визначення меж охорони пам'яток», розроблений Державним комітетом будівництва, архітектури та житлової політики України (наказ № 41 від 26.02.2001 р.), погоджений з Міністерством культури і мистецтв України, не вніс нічого нового у принцип визначення розмірів охоронної зони. Більше того, в ньому відчувається архітектурно-будівельний підхід. Не зрозуміло, як установлювати охоронні зони на пам'ятки археології, які знаходяться за межами населених пунктів (на полі, у лісі, в степу). Застосовувати цей порядок можна тільки до деяких окремих пам'яток, але загалом неможливо. Відсутній системний розгляд цієї проблеми.

Зараз, коли так інтенсивно відбувається приватизація та забудова земель, потрібно чітко розрахувати, що і на якій відстані на кожній пам'ятці археології можна провадити. Зрозуміло, що в Україні дуже велика кількість пам'яток, потрібно проводити розрахунки за видами та часом пам'ятки, враховуючи місцезнаходження самої пам'ятки, ландшафтне, геологічне її розташування. При спорудженні будь-яких об'єктів поруч із пам'яткою необхідно враховувати антропогенний вплив. Для виконання цих завдань пам'яткоохоронним установам необхідно налагодити постійний контакт із науковими установами.

За останні десятиріччя археологічна спадщина України зазнала великих втрат, заподіяних не тільки природними, але передусім антропогенними факторами: штучними водосховищами, господарським будівництвом, кар'єрами, оранкою. Тільки завдяки безмежному плантажному розорюванню протягом одного століття Україна втратила понад 50 % усієї кількості курганів. Проведений моніторинг по 18 районах Київської області за останні десять років виявив, що більша частина пам'яток зазнала руйнації з антропогенних причин — 96,3 % (оранкою — 77,5 %, промисловим, житловим, шляховим будівництвом — 15,8 %, іншими факторами — 3,0 %), а природний чинник завдав шкоди пам'яткам лише на 3,7 %.

Наприклад, якщо взяти Тетіївський район Київської області (один із кращих районів щодо пам'яткоохоронної роботи), то лише 36,4 % території, яку займають пам'ятки археології, знаходяться у задовільному стані з точки зору збереженості, 79,93 % розорюється оранкою, 3,74 % — сучасним будівництвом. Так, на території району налічуються 82 пам'ятки археології, разом із внутрішніми комплексами — 232 археологічні об'єкти, які займають близько 121 га. Територія городища площею 3,0 га розорюється городами (1,5 га), будівництвом (1,5 га); 37 поселень займають площу 104,08 га, з неї 0,2 га знищено вже кар'єром, 3,0 га зруйновані будівництвом, 3,0 га — посадками, 93,7 га — оранкою; з 19 поодиноких курганів, які займають площу 2,16 га, розорюється оранкою 0,16 га, із 24 курганних груп (116 курганів), які займають площу 10,58 га, 0,5 га знищено, а 0,78 га розорюється оранкою; лише курганний могильник (площа 0,46 га) знаходиться у задовільному стані, тому що знаходиться на ділянці лісового масиву і є пам'яткою національного значення. Як бачимо, більша частина пам'яток руйнується внаслідок господарської діяльності.

Пам'ятки археології складають біля 2/3 всіх пам'яток історико-культурної спадщини України. За унікальністю деякі з них неможливо оцінити. Для їх збереження необхідно створювати археологічні заповідні території із заборонаю будь-якої господарської діяльності, в тому числі і в існуючих заповідниках. Інакше не має сенсу створювати такі території. Оскільки будь-який вид господарської діяльності з часом призводить до руйнації та знищення культурного шару, існуючого історичного ландшафту. Необхідно також враховувати те, що кургани, особливо в південних (степових та лісостепових) районах, займають значні території, які використовуються у сільськогосподарській діяльності (зокрема під оранку), що призводить до їх знищення. Тільки 3—5 % їх загальної кількості не розорюються. Щороку оранки курганів приводить до зменшення їх висоти на 10—15 см; таким чином, за 10 років регулярної оранки висота насипу кургану зменшується на 1 м. Протягом останніх років уже знищено 50 % відомих до цього часу курганів, у першу чергу невеликих. Зараз ці кургани можливо знайти тільки за допомогою аерофотозйомки. Крім цього, при оранці відбувається знищення поховань у насипах курганів, які часто мають не тільки наукову, історичну, але й вартісну цінність (наприклад, впускні сарматські, ранньо-

середньовічні поховання, знайдені в курганах на Півдні України). зазначені проєкти стосуються всіх поселень та городищ, які розташовані в межах ораної зони. У першу чергу це відноситься до пам'яток трипільської, черняхівської, зарубинецької культур та давньоруського часу. Літописні міста та городища, а також поселення, які розташовані в межах населених пунктів, інтенсивно забудовуються чи використовуються під дачі та городи. Грабіжницькими розкопками пошкоджена велика кількість поселень, городищ, знищені десятки ґрунтових поховань та курганів.

Якщо надалі так інтенсивно знищуватимуться археологічні пам'ятки, то вже у найближче десятиліття Україна може позбутися своєї археологічної спадщини.

Для її збереження необхідно проведення моніторингу археологічних пам'яток, який у діяльності органів охорони культурної спадщини майже відсутній або зовсім не проводиться. Таке становище зумовлене іноді відсутністю археологів у даному регіоні, а частіше — відсутністю контактів між органами охорони культурної спадщини при управліннях культури та фахівцями установ, діяльність яких пов'язана з археологічними дослідженнями. На жаль, органи охорони частіше запроваджують розкопки, ніж передбачають та здійснюють заходи щодо збереження пам'яток.

Для виправлення цього становища необхідно розробити керівні рішення з врахуванням соціально-економічної програми, культурної, природної ситуації в кожній області.

Зараз розробляється Земельний кадастр, і необхідно, щоб, крім заповідників, до земель історико-культурного призначення увійшли пам'ятки, які дійсно мають буть збережені, і тут без знань науковців-археологів не обійтись. Терміново потрібно розпочати масову паспортизацію пам'яток, що дасть можливість створити базу даних для археологічного моніторингу пам'яток.

З виходом Земельного кодексу органи охорони займаються, головним чином, наданням погоджень на відведення земельних ділянок, і мало приділяють уваги своїм першочерговим обов'язкам (пам'яткоохоронним). За веденням документації по погодженням вони ні перед ким не звітують, ніхто не веде контроль за правильним наданням та оформленням цих документів.

Ці погодження обов'язково повинні надаватися тільки після проведення на місцях експертизи земельних ділянок на предмет з'ясування наявності та стану збереженості археологічних об'єктів фахівцями. Пам'яткоохоронні органи, не маючи законодавчих актів на цю діяльність, уповноважили себе самі здійснювати таку експертну оцінку територій, не маючи іноді у штатному розкладі археологів або маючи, але без належної кваліфікації. Крім того, для проведення будь-яких археологічних досліджень потрібні висококваліфіковані фахівці і наукова база для опрацювання отриманих результатів (обробка матеріалів, їх консервація й реставрація, наукова публікація), що не передбачено договорами на проведення археологічних досліджень³. Археологічні дослідження органи охорони культурної спадщини перетворюють на засіб заробити гроші⁴. Така діяльність не сприяє збереженню археологічної спадщини. Археологічне обстеження ділянок на місцях часто проводиться без кваліфікаційного документа — Відкритого листа, іноді дається погодження без виїзду на місце, не складається наукова звітність про дослідження, науково не фіксуються нововиявлені пам'ятки, що не дає можливості взяти їх на облік та під охорону.

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що для збереження археологічної спадщини потрібно, щоб пам'яткоохоронні органи виконували свої безпосередні функції (інспектування та пам'яткоохоронна робота)⁵, а науковці їм допомогли у розробці методик виявлення і збереження об'єктів археологічної спадщини.

¹ Бєляєва С.О. Про балансову вартість нерухомих пам'яток археології // Праці центру пам'яткознавства. — 1993. — Вип. 2. — С. 74—83.

² Петрашенко В.О. Актуальні проблеми сучасного дослідження і збереження археологічної спадщини // Археометрія та охорона історико-культурної спадщини. — 1998. — Вип. 2. — С. 91—95.

³ Там само. — С. 95.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

Одержано 12.03.2004