

Правовые инструменты повышения роли институтов гражданского общества как субъектов культурной политики в области историко-культурного наследия

Игорь Мартыненко

доктор юридических наук, профессор
заведующий Кафедрой гражданского права и процесса
Юридического факультета
Гродненского государственного университета им. Я. Купалы
230023, Республика Беларусь, г. Гродно, ул. Ожешко, 22
Тел. 8-10 375 29-450-002, факс: 8-10375 -152-43-77-20
Эл. почта: <martinenko@tut.by>

Pilielinės visuomenės institutų kaip kultūros politikos subjektų istorinio kultūrinio paveldo srityje vaidmenį didinančios teisinės priemonės

Tyrimo tikslas – nustatyti teisėsaugos ir kontrolės sistemų, vykdančių valstybinę ir viešąją kontrolę kovojant su nusikaltimais ir kitais teisės pažeidimais istorinio kultūrinio paveldo srityje, integravimo į vieną teisėsaugos veiklos (kurią galima derinti su koordinavimo funkcija) subjektų sistemą tikslą, principus ir esmę.

Pagrindiniai žodžiai: kultūros politikos įgyvendinimo teisinis užtikrinimas, istorinio kultūrinio paveldo teisinė apsauga.

Legal Instruments for Improving the Role of Civil Society Institutions as Subjects of Cultural Policy in the Field of Historical and Cultural Heritage

The purpose of this article is to determine the purpose, principles, and essence of integrating law enforcement and control systems exercising state and public control related to countering crimes and offenses in the fields of historical and cultural heritage, thus developing a single system of subjects of law enforcement activity that can be combined with the function of coordination.

Keywords: legal support for the implementation of cultural policy, legal protection of historical and cultural heritage.

В юридической науке государственную политику традиционно определяют как целенаправленную деятельность органов государственной власти и управления по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества или его отдельных сфер. Она является средством, позволяющим государству достичь определенных целей в конкретной области (в частности, в сфере культуры, историко-культурного наследия), используя

Received: 18/06/2019. **Accepted:** 19/06/2019

Copyright © 2019 Igor Martynenko. Published by Vilnius University Press

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

правовые, экономические, административные методы воздействия, опираясь на ресурсы, которые имеются в его распоряжении¹. Применительно к нашей теме к основным инструментам реализации государственной политики по обеспечению сохранности объектов культурного наследия относятся: во-первых, правовое регулирование вопросов государственной охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия; во-вторых, государственный учет, формирование и ведение соответствующего реестра таких объектов (движимых и недвижимых); в-третьих, постоянный мониторинг состояния памятников; в-четвертых, разработка и внедрение эффективных форм обеспечения сохранности культурных ценностей и способов включения их в социально-экономическое развитие общества; в-пятых, определение источников финансирования мероприятий по обеспечению сохранности памятников исторического и культурного наследия; в-шестых, обеспечение взаимодействия между органами государственной власти и муниципалитетами, институтами гражданского общества², объединениями и религиозными организациями, юридическими лицами и гражданами в данной сфере.

На практике выбор конкретных инструментов и приоритеты в их использовании зависят от таких факторов, как осознание обществом уникальности потенциала объектов культурного наследия; степень их правовой защищенности; возможности и способы финансирования неотложных мероприятий по обеспечению сохранности памятников истории и культуры; наличие, полнота и доступность информации о культурных ценностях и памятниках исторического наследия.

Применение указанных инструментов в рамках обеспечения государственного регулирования и **общественного контроля** за сохранностью объектов культурного наследия рассмотрим на примере нового белорусского законодательства. Необходимо отметить, что с 3 февраля 2017 г., когда вступил в силу Кодекс Республики Беларусь о культуре³, можно говорить, что сохраняется прежний подход: первостепенная роль в обеспечении защиты историко-культурного наследия (памятников истории и культуры) принадлежит государству, которое осуществляет регулирующее воздействие на все субъекты общественных отношений в сфере охраны историко-культурного наследия.

В то же время важную роль в охране историко-культурного наследия возложена на институты гражданского общества. Как отмечают исследователи, деятельность по сохранению историко-культурного наследия успешна, если она строится на основе сбалансированных и гармоничных отношений между государственными органами, институтами формирующегося гражданского общества и предпринимателями. Базовыми принципами в их деятельности являлись контроль, координация, инициатива органов государственного управления и привлечение общественности⁴.

¹ КАЛИЕВ, И. А.; НЕФЕДОВА, Н. В. *Актуальные вопросы мирового политического процесса*: учебное пособие. Павлодар: Кереку, 2016, с. 3.

² Мы согласны с определением, что гражданское общество характеризуется наличием определенного набора признаков: самоуправляемость; наличие развитой структуры; тесная взаимосвязь и взаимовлияния его структурных элементов, а иногда и их конкуренция между собой (например, политических партий в процессе избирательной кампании); наличие свободно формирующегося общественного мнения; плюрализм; всеобщая информированность; недопустимость гражданским обществом конфликтов между членами общества; максимальная степень обеспеченности прав и свобод личности; наличие собственности и др. См.: ШУХОВ, Ф. Г. *Общественные объединения как институт гражданского общества: теоретико- и историко-правовое исследование*: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Белгород, гос. нац. исслед. ун-т. Белгород, 2015, с. 5.

³ Кодекс Рэспублікі Беларусь аб культуры [Электронный ресурс]: 20 июля 2016 года. *Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь*. 02.08.2016. 2/2412.

⁴ СВИЧКАРЬ, И. Г. *Деятельность государственных органов власти и общественных организаций по сохранению историко-культурного наследия на Южном Урале в середине 1960-х – начале 2010-х годов: по материалам Челябинской области*: автореферат дис. ... канд. историч. наук : 07.00.02. Юж.-Ур. гос. ун-т. Челябинск, 2014, с. 23.

Так, в соответствии со ст. 20 Кодекса о культуре **общественный контроль** в сфере культуры осуществляется в целях обеспечения соблюдения требований: по охраняемым обязательствам; по режимам содержания и использования зон охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей; об ограничении прав собственника (пользователя) материальной историко-культурной ценности, землепользователя, на земельном участке которого расположена недвижимая материальная историко-культурная ценность; об установке на недвижимых материальных историко-культурных ценностях охранных досок; по выполнению работ на материальных историко-культурных ценностях.

Как установлено в законе, общественный контроль в сфере культуры осуществляется **общественными наблюдательными комиссиями по охране историко-культурного наследия**, которые создаются при Министерстве культуры и областных исполнительных комитетах (т.е. на республиканском и муниципальном уровнях)⁵. В состав таких комиссий могут входить представители общественных объединений в сфере культуры, которые занимаются вопросами историко-культурного наследия, и представители государственных органов, при которых они созданы.

Согласно п. 4 ст. 20 Кодекса о культуре, члены общественных наблюдательных комиссий по охране историко-культурного наследия имеют право:

- принимать участие в заседаниях Белорусского республиканского научно-методического совета по вопросам историко-культурного наследия при Министерстве культуры Республики Беларусь и областных (Минского городского) советов по вопросам историко-культурного наследия с правом совещательного голоса, т.е. участвовать в обсуждении вопроса, вносить предложения, высказывать возражения, замечания, делать заявления и т.д., но без права голоса при принятии решений;
- принимать участие в мероприятиях по охране историко-культурного наследия;
- по согласованию с собственником (пользователем) материальной историко-культурной ценности, землепользователем, на земельном участке которого расположена недвижимая материальная историко-культурная ценность (например, памятник архитектуры), посещать эти объекты и проводить их визуальный осмотр;
- с согласия собственника (пользователя) материальной историко-культурной ценности (например, памятника архитектуры и градостроительства), землепользователя, на земельном участке которого расположена недвижимая материальная историко-культурная ценность, получать от них информацию и разъяснения по вопросам обеспечения соблюдения перечисленных выше требований;
- вносить собственнику (пользователю) материальной историко-культурной ценности, землепользователю, на земельном участке которого расположена недвижимая материальная историко-культурная ценность, **предложения по устранению нарушения требований**, предусмотренных п. 4 ст. 20 Кодекса о культуре. Такое право предоставлено институтам гражданского общества впервые.

Итак, какие формы участия граждан и их объединений (институтов гражданского общества можно предложить)? Охрана историко-культурного наследия требует специальных знаний,

⁵ В основу законодательства, регулирующего вопросы гражданского общества на муниципальном уровне, положена необходимость создания правовых условий для вовлеченности населения в принятие решений на местном уровне, обеспечения автономии граждан в решении муниципальных вопросов, механизмы горизонтального и вертикального сотрудничества между публичными органами власти и неправительственным сектором. См.: ВА-ВИЛОВ, Н. С. *Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне*: диссертация ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Казан. (Приволж.) федер. ун-т. Казань, 2016, с. 7.

поэтому повышается роль экспертного сообщества в обеспечении данной деятельности государства. Под *общественной экспертизой* понимается деятельность уполномоченных органов, организаций и граждан (общественных экспертов), связанная с анализом решений органов государственной власти, органов местного управления и самоуправления, общественных объединений и иных лиц, влияющих на реализацию права граждан и осуществление их обязанностей, а также с оценкой последствий принятия указанных решений, затрагивающих интересы отдельных граждан, общества и государства. Общественная экспертиза является формой реализации функций общественного контроля гражданского общества в отношении принятия и исполнения социально значимых решений.

Целью общественной экспертизы является реализация конституционных прав граждан на участие в управлении государством, обеспечение функций общественного контроля, связанных с анализом проектов нормативных правовых актов, решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, действий или бездействия должностных лиц, негативно влияющих на сохранение культурного наследия.

Результатом общественной экспертизы является *экспертное заключение*, содержащее анализ, выводы и предложения экспертов, связанные с обсуждением вопросов по предмету экспертизы, направленные на выявление отношений институтов гражданского общества к принятию решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также с оценкой их деятельности, затрагивающей законные права и интересы граждан.

Отрицательное общественное мнение, формализованное в установленном порядке и аргументированное нарушением законных интересов граждан иметь доступ к культурным ценностям мирового и национального значения, должно рассматриваться в качестве основания для проведения специальных согласительных процедур с целью поиска взаимоприемлемых альтернативных решений.

Экспертное заключение представляет собой документ, выработанный общественным экспертом на основе проведения экспертного анализа. Он включает в себя данные анализа, их интерпретацию, а также мотивированную оценку изменений сферы жизнедеятельности в результате реализации (для действующего нормативного правового акта) либо мотивированные прогнозы таких изменений, в случае принятия объекта экспертизы (для проекта акта), а также рекомендации для лиц, принимающих решения.

Общественный эксперт может быть определен как представитель общественности, обладающий необходимыми знаниями в области охраны и восстановления объектов культурного наследия, навыками и статусом, дающими ему право на проведение общественной экспертизы. Все эти положения целесообразно закрепить в законодательстве.

В этом вопросе может быть полезен **опыт других стран**. Так, обязательное *экспертное сопровождение* работ по выявлению, изучению, освоению, спасению, охране, консервации и реставрации памятников предусматривается, например, в Республике Молдова. Для этого государственные органы по охране памятников обязаны создавать научные советы и комиссии, консультироваться со специалистами, руководствуясь соответствующими заключениями при составлении Перечня памятников, а также при последующем включении памятников в указанный Перечень⁶. Принципиально решен данный вопрос и в Украине: в соответствии со ст. 6

⁶ См.: Об охране памятников: Закон Республики Молдова от 22 июня 1993 г. № 1530-XII (с изменениями и дополнениями). *Официальный монитор Республики Молдова*, № 15-17, 2 февраля 2017 г., ст. 23.

Закона «Об охране культурного наследия» от 8 июня 2000 г.⁷ органы исполнительной власти, местного самоуправления содействуют деятельности Украинского общества охраны памятников истории и культуры, других общественных, научно-исследовательских, проектных организаций, учреждений и предприятий различных форм собственности по охране культурного наследия.

Удачным примером, который мы можем позаимствовать из российской практики, является **проведение общественных (публичных) слушаний**⁸. Публичные слушания – одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Они проводятся с участием жителей муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов и по вопросам местного значения. Публичные слушания призваны обеспечить учет мнения населения в решении жизненно важных вопросов. Например, если общественность выступает против нового строительства современных объектов на исторической территории, указывая на диссонирующую архитектурную среду, то к ее мнению должны, по крайней мере, прислушаться уполномоченные органы и до полного историографического исследования объекта приостановить строительство. В случае противоречивости результатов общественного участия предпочтение должно отдаваться прямому и непосредственному волеизъявлению населения. В некоторых странах используется такая форма общественного участия в охране культурного наследия, как шефство (Республика Казахстан, Кыргызская Республика).

Заключение

Теоретико-правовая модель механизма обеспечения национальной безопасности в области историко-культурного наследия базируется на принципе сбалансированности интересов личности, общества и государства, распределения обязанностей между ними по сохранению историко-культурного наследия. Новое решение указанной проблемы позволяет провести диверсификацию *системы государственных и негосударственных субъектов правоохранительной деятельности*, обеспечивая их взаимодействие в данной сфере, результатом чего станет повышение эффективности правовой защиты историко-культурного наследия. Государственный контроль (надзор) за исполнением законодательства в сфере историко-культурного наследия дополняется институтами общественного контроля, практикой общественных экспертиз и обсуждений, а также новыми формами социального партнерства. Общественный контроль представляет собой одну из функций гражданского общества, выраженную в публичной проверке со стороны граждан и их объединений результатов правоохранительной деятельности на соответствие провозглашенной цели (защита историко-культурного наследия) и направленную на участие в корректировке этой деятельности, средств и способов достижения цели и решаемых задач.

Мы отстаиваем идею, что **общественный контроль является одной из форм негосударственной правоохранительной деятельности**. Контроль институтов гражданского общества является специфической формой негосударственной правоохранительной деятельности. Поэтому целесообразным представляется расширение форм участия общественности в сфере охраны памятников истории и культуры, дополнение государственного контроля (надзора) за исполнением законодательства институтами общественного контроля, практикой общественных

⁷ См.: Про охорону культурної спадщини: Закон України, 8 июня 2000 г. № 1805-III (с изменениями и дополнениями). *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2000, № 39, ст. 333.

⁸ См., например, САФАРОВА, М. Д. Практика применения института публичных слушаний в градостроительстве. Имущественные отношения в Российской Федерации, 2015, № 10 (169), с. 52–58.

экспертиз и обсуждений. Новым вектором, определяющим организацию общественного контроля в сфере охраны и использования объектов культурного наследия, является предоставление общественным объединениям граждан права вносить предложения по устранению нарушений законодательства (соблюдение охранных обязательств, установление на объекте охранных знаков обеспечения сохранности памятника и др.). В настоящий момент важно, чтобы эти права начали реализовываться на практике.

Итак, социализация сферы историко-культурного наследия предполагает наиболее полное включение в управление им (контроль) институтов гражданского общества. Для привлечения общественности к разработке и выполнению мер по охране историко-культурного наследия, формирования у граждан бережного отношения к архитектурному, археологическому, историческому и духовному наследию целесообразно вернуться к фактически упраздненному **институту общественных инспекторов по охране культурного наследия**. Институт общественных инспекторов может быть возрожден в качестве **общественного движения**, целью которого является реализация общественного контроля и оказание содействия Министерству культуры в охране историко-культурного наследия. Для выполнения возложенных на них задач общественные инспекторы могут быть наделены правом принимать участие в проверках, проводимых соответствующими службами Министерства культуры и других органов государственного контроля.

Реализация данных предложений, надеемся, будет способствовать консолидации общества на основе идеи сохранения исторического и культурного наследия для настоящего и будущих поколений.

Bibliografija

Pravovye akty

1. Kodjeks Rjespubliki Belarus' ab kul'tury [Jelektronnyj resurs]: 20 ijulja 2016 goda. *Nac. pravovoj Internet-portal Resp. Belarus'*, 02.08.2016, 2/2412.
2. Ob ohrane pamjatnikov: Zakon Respubliki Moldova ot 22 ijunja 1993 g. №1530-XII (s izmenenijami i dopolnenijami). *Oficial'nyj monitor Respubliki Moldova*, №15-17, 2 fevralja 2017 g., st. 23.
3. Pro ohoronu kul'turnoi spadshhyny: Zakon Ukrainy, 8 ijunja 2000 g. № 1805-III (s izmenenijami i dopolnenijami). *Vidomosti Verhovnoj Radi Ukraini (VVR)*, 2000, № 39, st. 333.

Nauchnye publikacii

4. VAVILOV, N. S. *Pravovoe regulirovanie dejatel'nosti institutov grazhdanskogo obshhestva na municipal'nom urovne*: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.02. Kazan'. (Privolzh.) feder. un-t. Kazan', 2016, 191 s. <<https://doi.org/10.7256/1999-2807.2014.1.10305>>
5. ShUHOV, F. G. *Obshhestvennye ob#edinenija kak institut grazhdanskogo obshhestva: teoretiko- i istoriko-pravovoe issledovanie*: avtoreferat dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.01. Belgorod. gos. nac. issled. un-t. Belgorod, 2015, 23 s.
6. KALIEV, I. A.; NEFEDOVA, N. V. Aktual'nye voprosy mirovogo politicheskogo processa: uchebnoe posobie. Pavlodar: 2016, 68 s.
7. SAFAROVA, M. D. Praktika primeneniya instituta publicnyh slushanij v gradoregulirovanii. *Imushhestvennye otноsheniya v Rossijskoj Federacii*, 2015, № 10 (169), s. 52–58.
8. SVICHKAR", I. G. Dejatel'nost' gosudarstvennyh organov vlasti i obshhestvennyh organizacij po sohraneniu istoriko-kul'turnogo nasledija na Juzhnom Urale v seredine 1960-h – nachale 2010-h godov: po materialam Cheljabinskoj oblasti: avtoreferat dis. ... kand. istorich. nauk: 07.00.02. Juzh.-Ur. gos. un-t. Cheljabinsk, 2014, 35 s.

Legal Instruments for Improving the Role of Civil Society Institutions as Subjects of Cultural Policy in the Field of Historical and Cultural Heritage

Igor Martynenko

(Yanka Kupala State University of Grodno)

S u m m a r y

The purpose of this article is to determine the purpose, principles, and essence of integrating law enforcement and control systems exercising state and public control related to countering crimes and offenses in the fields of historical and cultural heritage, thus developing a single system of subjects of law enforcement activity that can be combined with the function of coordination. A new solution is proposed for defining the tasks to be solved by law enforcement agencies, allowing to clarify the subject competence of a number of law enforcement entities in order to protect cultural heritage..

Pilietinės visuomenės institutų kaip kultūros politikos subjektų istorinio kultūrinio paveldo srityje vaidmenį didinančios teisinės priemonės

Igor Martynenko

(Gardino valstybinis Jankos Kupalos universitetas)

S a n t r a u k a

Siūlomo tyrimo tikslas – nustatyti teisėsaugos ir kontrolės sistemų, vykdančių valstybinę ir viešąją kontrolę kovojant su nusikaltimais ir kitais teisės pažeidimais istorinio kultūrinio paveldo srityje, integravimo į vieną teisėsaugos veiklos (kurią galima derinti su koordinavimo funkcija) subjektų sistemą tikslą, principus ir esmę. Siūlomas naujas sprendimas, siekiant apibrėžti teisėsaugos institucijų sprendžiamas užduotis, leidžiantis patikslinti kai kurių teisėsaugos institucijų dalykinę kompetenciją turint tikslą apsaugoti kultūros paveldą.