

Мартыненко И. Э.

**ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ
В СФЕРЕ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ БЕЛАРУСИ**

Гродненский государственный университет имени Янки Купалы
ул. Ожешко, 22, 230023 Гродно, Беларусь, *martinenko@tut.by*

Согласно ст. 10 Кодекса Республики Беларусь о культуре (далее – Кодекс о культуре) [1] государственное управление в сфере культуры осуществляют: Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, Министерство культуры Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, другие государственные органы в соответствии с их компетенцией. Конкретные полномочия указанных органов определены в упомянутом нормативном правовом акте, поэтому просто перечислять мы их не будем. Лишь вспомним, что после провозглашения независимости Беларуси специализированный орган охраны памятников находится в составе Министерства культуры. В 1988–1992 гг. это была Государственная инспекция по охране памятников, в 1992 г. образована Государственная инспекция по охране историко-культурного наследия («Дзінас»), которая существовала до 1998 г. и затем была преобразована в два комитета – Комитет по реставрации и консервации памятников и Комитет по охране историко-культурного наследия. В июле 2001 г. вышеназванные подразделения Министерства культуры были объединены в Комитет по охране историко-культурного наследия, который действовал только до сентября этого же года. В связи с совершенствованием органов государственного управления Комитет преобразован (2001 г.) в Департамент с тем же названием, а затем – в Управление по охране историко-культурного наследия (апрель 2004 г.).

В настоящее время (октябрь 2020 г.) для обеспечения реализации государственной политики в сфере культурного наследия в составе Министерства культуры создано специальное подразделение – управление по охране историко-культурного наследия, которое обеспечивает выполнение стоящих перед министерством задач в данной области. Полномочия Министерства культуры в сфере культуры определены в ст. 13 Кодекса о культуре. Сферой контрольной (надзорной) деятельности этого министерства является: контроль за соблюдением законодательства в области охраны историко-культурного наследия и за соблюдением законодательства о музеях и Музейном фонде Республики Беларусь.

Контроль за соблюдением законодательства в области охраны историко-культурного наследия осуществляют также местные исполнительные и распорядительные органы, облисполкомы и Минский горисполком, структурные подразделения областных, городских (кроме городов районного подчинения), районных исполнительных комитетов, местные администрации (п. 25 Перечня контролируемых (надзорных) органов, уполномоченных

проводить проверки, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (в редакции Указа Президента Республики Беларусь от 16.10.2017 № 376) [2].

Как показало исследование, особенностью практического применения законодательства об охране историко-культурного наследия является то, что памятникоохранные органы (Министерство культуры, местные исполкомы и их органы и др.) крайне редко выявляют нарушения законности, влекущие применение мер юридической ответственности. Другими словами, по требованию специально уполномоченных органов контроля должностные лица и граждане к ответственности практически не привлекаются. В правоохранительные органы информация для возбуждения уголовного дела направляется редко. В Республике Беларусь такая ситуация объясняется в определенной мере противоречивостью статуса анализируемого специализированного структурного подразделения Министерства культуры и его представителей на местах. Инспекторы по охране историко-культурного наследия состоят на службе в системе органов культуры всех облисполкомов, а также в отделах культуры ряда гор(рай)исполкомов (администраций районов).

Полагаем, что эту ситуацию необходимо изменять. Выявленные закономерности возникновения, формирования и функционирования системы органов охраны историко-культурного наследия (памятников истории и культуры) позволяют предложить для учреждения новую модель государственного органа, интегрированного в систему органов контроля, нацеленную на обеспечение защиты историко-культурного наследия. По нашему мнению, оптимизация организационной структуры органов охраны историко-культурного наследия может быть достигнута путем образования Государственной инспекции по охране историко-культурного наследия Республики Беларусь (при Президенте Республики Беларусь или, как вариант, при Совете Министров Республики Беларусь). Именно такой уровень подчиненности позволит повысить эффективность государственной охраны объектов историко-культурного наследия. Новый орган должен сосредоточить полномочия управления и контроля. Полагаем, что самостоятельный и независимый орган центрального административного подчинения будет более эффективно осуществлять контрольно-управленческую деятельность. Указанная институция должна быть наделена правом ведения административного процесса, предъявления исков (заявлений) в суды, осуществления государственного контроля и реагирования на нарушения законодательства.

Для осуществления охраны историко-культурного наследия в стране разрабатываются государственные и другие программы сохранения, охраны, использования и популяризации историко-культурных ценностей. Так, в рамках ранее действовавшей Государственной программы «Культура Беларуси» на 2011–2015 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 декабря 2010 г. № 1905 [3], и

Государственной программы «Замкі Беларусі» на 2012–2018 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 6 января 2012 г. № 17 [4], выполнялись реставрационные работы в Лидском (XIV в.) и Новогрудском (XIII–XIV вв.) замках, консервация и благоустройство руин замков в Гольшанах (XVI–XVII вв.), Крево (XIV в.), Старого замка в г. Гродно (XIV в.). Была завершена реставрация дворца и открыт новый музей М. К. Огинского в д. Залесье Сморгонского района Гродненской области.

Однако, несмотря на реализацию данных государственных программ, в практической плоскости остался нерешенным ряд проблем, в том числе: наличие историко-культурных ценностей, находящихся в ненадлежащем техническом состоянии; отсутствие у некоторых историко-культурных ценностей утвержденных проектов зон охраны; отмечаются случаи уничтожения или повреждения объектов археологического наследия в результате нелегальных раскопок; недостаточные темпы информатизации сферы историко-культурного наследия Беларуси и его присутствия в мировом информационном пространстве; недостаточное присутствие объектов наследия в международных охранных списках, в том числе Списке всемирного наследия ЮНЕСКО, Репрезентативном списке нематериального культурного наследия человечества (ЮНЕСКО); неравный доступ к музейным и библиотечным фондам жителей населенных пунктов, не имеющих стационарных учреждений культуры. Эти обстоятельства потребовали разработки и принятия новых государственных программ.

Так, Советом Министров Республики Беларусь утверждены:

– государственная программа «Культура Беларусі» на 2016–2020 гг. (постановление от 4 марта 2016 г. № 180 [5]);

– государственная программа на 2015–2020 годы по увековечению погибших при защите Отечества и сохранению памяти о жертвах войн.

В связи с утверждением указанной выше государственной программы «Культура Беларусі» на 2016–2020 гг. утратила силу государственная программа «Замки Беларусі» на 2012–2018 гг. (постановление от 6 января 2012 г. № 17) [4]. Целями государственной программы «Культура Беларусі» на 2016–2020 гг. являлись: сохранение исторической памяти белорусского народа, его национально-культурной самобытности и традиций; активное вовлечение граждан Беларуси в культурную жизнь страны, реализация творческого потенциала нации; обеспечение качественного формирования, сохранности и использования документов Национального архивного фонда Республики Беларусь как части информационного ресурса страны; содействие сохранению национально-культурной идентичности белорусской диаспоры.

Как видим, в 2020 г. заканчивается действие двух государственных программ, что требует разработки и принятия новых документов стратегического планирования. Конечно же, отставание в их разработке можно в какой-то мере объяснить неблагоприятной эпидемиологической ситуацией, сложившейся в стране и мире в 2020 г.

Социализация сферы историко-культурного наследия страны предполагает наиболее полное включение в управление им 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 Беларуси целесообразно вернуться к фактически упраздненному институту общественных инспекторов по охране культурного наследия. Институт общественных инспекторов может быть возрожден в качестве движения общественности, цели которого направлены на реализацию общественного контроля и оказание содействия Министерству культуры Республики Беларусь в охране историко-культурного наследия. Для выполнения возложенных на них задач общественные инспекторы должны быть наделены правом принимать участие в проверках, проводимых соответствующими службами Министерства культуры и других органов государственного контроля. Указанные инициативы полностью согласуются с положениями п. 3 упомянутого выше Указа Президента Республики Беларусь «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» от 16 октября 2009 г. № 510, так как в данном случае мы говорим не о проведении проверок общественными объединениями, а о новых формах сотрудничества по защите и популяризации историко-культурного наследия Беларуси.

Заключение. По результатам исследования приходим к следующим выводам:

1. Требуется уточнение функций органов, осуществляющих государственный контроль в сфере историко-культурного наследия, исключение неоправданного дублирования в их деятельности, упорядочение организационной структуры системы памятникоохранных органов, приведение ее в соответствие с их контрольными полномочиями и функциями и как результат – создание единой системы государственного контроля за исполнением нормативных предписаний по охране и использованию памятников исторического и культурного наследия.

2. Оптимизация организационной структуры органов охраны историко-культурного наследия в контексте осуществления ими правоохранительной деятельности и с учетом особенностей административно-территориального устройства Беларуси достигается путем образования *Государственной инспекции по охране историко-культурного наследия Республики Беларусь*.

3. Для того чтобы деятельность государственных органов носила постоянный, системный и целенаправленный характер, необходимо определить *порядок осуществления государственной политики в форме реализации государственных программ*, введя в Кодекс о культуре соответствующую норму. При этом утвержденная программа охраны объектов культурного наследия должна учитываться Правительством в проекте закона о бюджете на очередной год. В связи с завершением в декабре 2020 г. реализации государственной программы «Культура Беларуси» на 2016–2020 гг. считаем целесообразным разработку новой государственной

программы, охватывающий промежуток времени с 2021 по 2025 г., в рамках которой были бы предусмотрены подпрограммы «Историко-культурное наследие», «Возвращение культурных ценностей» (или с другим названием, содержательно отражающим эти же цели).

4. Необходимо закрепить функции, задачи и порядок осуществления государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации историко-культурного наследия Республики Беларусь непосредственно в Кодексе Республики Беларусь о культуре.

5. В целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности необходимо идти по пути расширения форм участия общественности в сфере охраны историко-культурного наследия, целесообразно вернуться к фактически упраздненному институту общественных инспекторов по охране историко-культурного наследия, который может быть возрожден как движение общественности.

6. В Кодексе Республики Беларусь о культуре необходимо отразить следующие *полномочия государства* в области управления историко-культурным наследием: владение, использование и распоряжение объектами, находящимися в собственности государства; осуществление государственного контроля за сохранением, использованием историко-культурных ценностей и исполнением законодательства об охране историко-культурного наследия.

Список использованных источников

1. Кодекс Республики Беларусь о культуре [Электронный ресурс] : 20 июля 2016 г., № 413-З: принят Палатой представителей 24 июня 2016 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

2. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г., № 510 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 16.10.2017 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

3. Аб зацвярджэнні Дзяржаўнай праграмы «Культура Беларусі» на 2011–2015 гады [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 26 дек. 2010 г., № 1905 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

4. О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 6 янв. 2012 г., № 17 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.

5. Об утверждении Государственной программы «Культура Беларуси» на 2016–2020 годы [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 4 марта 2016 г., № 180 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2020.