

УДК 346.26:719:341.355.22

И.Э. Мартыненко, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Гродненского государственного университета имени Янки Купалы (e-mail: martinenko@tut.by)

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОХРАНЕНИЯ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Раскрывается содержание государственно-правового обеспечения сохранения историко-культурного наследия Республики Беларусь. Обосновывается необходимость принятия комплексных мер по противодействию незаконному обороту культурных ценностей, научному обеспечению правового регулирования охраны и восстановления историко-культурного наследия Беларуси. Приводятся рекомендации, которые могут быть использованы законодателем при подготовке Кодекса о культуре и при реализации правоохранительной деятельности в сфере историко-культурного наследия.

Ключевые слова: историко-культурные ценности, историко-культурное наследие, государственная охрана, бесхозяйственное содержание культурных ценностей.

Государственный подход к сохранению историко-культурного наследия должен состоять в отношении к памятникам истории и культуры как к невозполнимой ресурсной базе, обеспечивающей социально-экономическое развитие Беларуси (ресурсное обеспечение сферы развития туризма, формирование благоприятного имиджа государства), развитие науки и образования, формирование благоприятной среды обитания. В соответствии со ст. 1 Закона от 9 января 2006 г. № 98-З «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» историко-культурное наследие – это совокупность отличительных итогов и свидетельств исторического и духовного развития народа Беларуси, воплощенных в историко-культурных ценностях. Историко-культурные ценности – это наиболее отличительные материальные объекты и нематериальные проявления человеческого творчества, которые имеют выдающиеся духовные, эстетические и документальные достоинства и взяты под охрану государства в установленном законом порядке.

На 1 ноября 2014 г. на государственный учет принято 5 527 историко-культурных ценностей. Именно такая цифра прозвучала на заседании коллегии Министерства культуры Республики Беларусь 26 ноября 2014 г. в сообщении «Аб выпрацоўцы канцэптуальных падыходаў да надання нерухомым матэрыяльным аб'ектам статусу гісторыка-культурнай каштоўнасці і аптымізацыі Дзяржаўнага спіса гісторыка-культурных каштоўнасцей Рэспублікі Беларусь».

К основным инструментам реализации государственной политики по обеспечению сохранности историко-культурных ценностей относятся: правовое регулирование вопросов государственной охраны, сохранения и использования историко-культурных ценностей; государственный учет, формирование и ведение Государственного списка историко-культурных ценностей Республики Беларусь; постоянный мониторинг состояния историко-культурных ценностей; разработка и внедрение эффективных форм обеспечения сохранности историко-культурных ценностей и способов включения их в социально-экономическое развитие общества; определение источников финансирования мероприятий по обеспечению сохранности историко-культурных ценностей; обеспечение взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями и религиозными организациями, юридическими и физическими лицами в данной сфере.

Выбор конкретных инструментов и приоритеты в их использовании на данном этапе развития общества зависят от факторов, среди которых важнейшими являются:

ответственность государства за сохранность историко-культурных ценностей (ст. 3 Закона «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь»);

осознание обществом уникальности потенциала историко-культурных ценностей;

степень правовой защищенности историко-культурных ценностей;

возможности и способы финансирования неотложных мероприятий по обеспечению сохранности историко-культурных ценностей;

наличие, полнота и доступность информации об историко-культурных ценностях.

Применение указанных инструментов может быть эффективным в рамках обеспечения государственного регулирования и общественного контроля за сохранностью историко-культурных ценностей.

В законодательстве Беларуси имеется ряд норм, позволяющих применять меры правового воздействия в целях сохранения для потомков памятников истории и культуры. Так, специальной обязанностью собственника историко-культурной ценности является обеспечение ее надлежащего содержания (ст. 54 Конституции Республики Беларусь). Следовательно, ненадлежащее содержание культурной ценности является злоупотреблением правом. Исходя из анализа нормативных актов, можно сделать вывод, что надлежащее содержание национальных культурных ценностей включает: обеспечение их физической сохранности; недопущение утраты своих качеств, порчи; осуществление ремонтно-восстановительных мероприятий; принятие мер по недопущению их хищения; недопущение передачи их лицу, не способному обеспечить надлежащее содержание памятника.

Именно за нарушение обязанности надлежащего содержания памятника предусмотрена гражданско-правовая ответственность. Так, в соответствии со ст. 241 Гражданского кодекса Республики Беларусь в случаях, когда собственник культурных ценностей, отнесенных в соответствии с законодательством к особо ценным и охраняемым государством, бесхозяйственно содержит эти ценности, что грозит утратой ими своего значения, такие ценности по решению суда могут быть изъяты у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов. При выкупе культурных ценностей собственник возмещает их стоимость в размере, установленном соглашением сторон, а в случае спора – судом. При продаже с публичных торгов собственнику передается вырученная от продажи сумма за вычетом расходов на проведение торгов. Однако за весь период действия рассматриваемого Закона случаев судебного изъятия культурных ценностей в Беларуси не было.

Известно, что гражданское законодательство основано на принципе: осуществление гражданских прав не должно наносить вреда историко-культурным ценностям. Реализация гражданских прав – это всегда правомерные действия. Злоупотребление правом имеет место, когда лицо в рамках дозволенного законом поведения избирает его конкретную недозволенную форму. Например, собственник историко-культурной ценности бесхозяйственно ее содержит

(не осуществляет вовремя ремонт, допускает разрушение конструкций и т. п.), в результате чего объект теряет свои отличительные (ценностные) особенности. Злоупотребление правом – особый вид гражданского правонарушения, правовым последствием которого в нашем случае является изъятие из собственности историко-культурной ценности путем выкупа государством или продажи с публичных торгов (в порядке ст. 241 ГК).

Бесхозяйственное содержание культурных ценностей отвечает всем признакам гражданского правонарушения. Кроме противоправности необходимо наличие вреда, причинной связи между вредом и противоправным поведением, а также вины правонарушителя. Объективную сторону данного правонарушения составляет такое поведение субъекта права собственности, которое непосредственно ведет к повреждению или уничтожению историко-культурных ценностей вследствие несоблюдения правил их использования и хранения.

Непосредственно в Законе не указаны конкретные формы бесхозяйственного содержания культурных ценностей: это могут быть как активные действия, причиняющие прямой вред памятнику, так и откровенное бездействие (систематическое невыполнение субъектами своих обязанностей по производству ремонтно-восстановительных работ).

К сожалению, бесхозяйственное отношение к историко-культурному достоянию народа стало делом обычным. Однако такое положение необходимо менять. В результате проведенного анализа гражданско-правовых средств защиты памятников культуры приходим к выводу о необходимости расширения гражданско-правового воздействия на правонарушения посредством распространения действия ст. 241 ГК на все принятые на государственный учет историко-культурные ценности.

Историко-культурные ценности утрачивают свое духовное предназначение, если не вовлечены в сферу социальной жизни государства. Однако памятники часто используются в качестве складских помещений, что не соответствует их функциональному назначению и приводит в итоге к разрушению (повреждению) объекта.

Как следует из материалов прокурорских проверок, распространены случаи ненадлежащего содержания историко-культурных ценностей, консервация которых собственниками объектов должным образом не проведена (это здание бывшей синагоги по улице Первомайской в Кобрине, бывший дом купца Муравьева по ул. Советской в Гродно, фрагменты замка XIV в. агрогородка Крево Сморгонского района и др.). Из года в год ухудшается состояние историко-культурной ценности усадьбы Умястовских в д. Жемыславлъ Ивьевского района. Неудовлетворительным является состояние комплекса бывшей усадьбы 1810–1815 гг. в д. Нача Ляховичского района, где в здании усадьбы полностью обрушена крыша флигеля, территория парка находится в запущенном состоянии. Не обеспечено надлежащее содержание комплекса бывшей усадьбы Рейтанов в д. Грушевка Ляховичского района – только три постройки дворцово-паркового ансамбля числятся на балансе местного СПК, остальные являются бесхозными. Бездействие государственных органов и смена за последние 20 лет четырех владельцев объекта «Остатки бывшей усадьбы XIX века» в д. Гремяча Каменецкого района стали причиной ее значительного разрушения [1, с. 3].

Поэтому с целью предотвращения наступления неблагоприятных для памятника последствий законом предусмотрено обязательное заключение охранных обязательств, в которых определяются дополнительные индивидуальные условия содержания и использования историко-культурной ценности, порядок проведения связанных с нею работ, а также иные ограничения деятельности собственников и пользователей ценностей.

Охранные обязательства подписываются собственником ценностей не позднее чем в месячный срок после приобретения ценности или включения ее в Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь. На практике данное требование не всегда соблюдается. Мы не согласны с высказанным в литературы мнением, что поскольку обременения права собственности на культурные ценности должны указываться в реестре культурных ценностей (для Российской Федерации), постольку заключение охранных обязательств представляется излишним [2, с. 12].

Законодательная практика России подтверждает правильность нашей позиции. Так, Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ужесточает

требования по заключению и соблюдению охранных обязательств в отношении объектов культурного наследия.

Функциональное назначение охранных обязательств сводится к конкретизации определенных законом обременений культурных ценностей. Рассматриваемая правовая конструкция не имеет ничего общего с категорией гражданско-правового обязательства.

В случае отказа от подписания охранного обязательства собственник или пользователь историко-культурной ценности (т. е. памятника) в соответствии со ст. 53 Закона «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» полностью или частично принудительно лишается права собственности или пользования ею в порядке ст. 241 ГК. Однако практики лишения права собственности историко-культурной ценности по этому основанию в Беларуси нет, что является свидетельством низкой эффективности как законодательства, так и правоохранительной деятельности по выявлению и предотвращению подобных гражданско-правовых правонарушений.

В то же время практика отказа от подписания охранных обязательств носит распространенный характер. В связи с чем, как представляется, следует установить административную ответственность за уклонение от подписания охранных обязательств, для чего следует изменить название и диспозицию ст. 19.2 КоАП Республики Беларусь, изложив ее в новой редакции:

«Статья 19.2. Невыполнение требований охранных обязательств в отношении историко-культурных ценностей

Невыполнение требований охранных обязательств в отношении историко-культурных ценностей либо уклонение от подписания охранных обязательств, если обязанность их подписания установлена законом, –

влечет наложение штрафа в размере от восьми до двадцати пяти базовых величин, на индивидуального предпринимателя – от восьми до пятидесяти базовых величин, а на юридическое лицо – до двухсот базовых величин».

Таким образом, результаты исследования позволили сформулировать следующие выводы.

1. Необходимо распространить действия ст. 241 ГК на все принятые на государственный учет историко-культурные ценности, а не только на особо ценные из них, как установлено в настоящее время. В случае если собственник историко-культурной ценности не выполняет требований к сохранению такого объекта или совершает действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущие утрату им своего значения, в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимой историко-культурной ценности обращаются: Министерство культуры Республики Беларусь – в отношении историко-культурной ценности категорий «0», «1», «2»; органы местного управления и самоуправления – в отношении историко-культурной ценности категории «3».

При принятии судом решения об изъятии историко-культурной ценности у собственника, содержащего данный объект, соответствующий орган по управлению государственным имуществом (областной территориальный фонд государственного имущества) выкупает указанный объект либо указанный земельный участок либо организует их продажу с публичных торгов. Собственнику историко-культурной ценности возмещается стоимость выкупленного имущества в размере, установленном соглашением между соответствующим органом по управлению государственным имуществом и собственником выкупаемого имущества, а в случае спора – судом.

При продаже с публичных торгов историко-культурной ценности собственнику передается вырученная от продажи сумма за вычетом расходов на проведение публичных торгов, а также стоимости восстановительных работ.

2. Изымаемые историко-культурные ценности (памятники) ввиду их бесхозяйственного содержания особо нуждаются в мерах по сохранению. Бесхозяйственное содержание историко-культурных ценностей может привести к тому, что от нового собственника потребуются их реставрация. Соответственно новый приобретатель должен иметь возможность обеспечить надлежащее состояние памятника.

Поэтому в ст. 53 Закона «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» (Кодэкс Рэспублікі Беларусь аб культуры, прынятыя якога чакаецца ў 2015 г. ў адпавед-

вии с п. 21 плана подготовки законопроектов на 2015 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 февраля 2015 г. № 55) целесообразно:

определить дополнительные требования к имущественному положению участников торгов и требования обеспечения сохранности изъятых культурных ценностей, продаваемых с публичных торгов;

организовать государственный контроль за сохранностью изъятых историко-культурных ценностей (памятников) со стороны Министерства культуры;

установить гарантии защиты жилищных прав граждан, проживающих (имеющих квартиры) в домах, признанных историко-культурными ценностями (например, находящихся в составе исторического центра города). Как представляется, принудительное изъятие у собственника историко-культурной ценности, являющейся жилым помещением, не может осуществляться без предоставления ему иного жилого помещения в порядке, установленном жилищным законодательством.

3. Целесообразно ввести уголовную ответственность за нарушение требований сохранения или использования историко-культурных ценностей либо материальных объектов, которым может быть присвоен статус историко-культурной ценности. Это может быть новая норма УК (например, ст. 345¹), предметом преступного посягательства в которой станут:

историко-культурные ценности (памятники), включенные в Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь;

материальные объекты, обладающие отличительными духовными, художественными и (или) документальными достоинствами и соответствующие одному из критериев отбора материальных объектов для присвоения им статуса историко-культурной ценности, т. е. выявленные объекты.

Объективная сторона рассматриваемого преступления выражается в бездействии, которое приводит к уничтожению или повреждению охраняемых законом памятников либо выявленных объектов, которым может быть присвоен статус историко-культурной ценности. Субъективная сторона – неосторожность. Субъект преступления – общий, им могут быть собственники и пользователи историко-культурной ценности, а также лица, выявившие (обнаружившие) материальные объекты, которым в установленном порядке может быть присвоен статус историко-культурной ценности.

4. Установить административную ответственность за уклонение от подписания охранных обязательств, для чего следует изменить название и диспозицию ст. 19.2 КоАП Республики Беларусь.

Введение в законодательство этих новых норм позволит активизировать правоохранительную деятельность посредством применения мер юридической ответственности за нарушение государственных интересов в сфере защиты историко-культурного наследия Беларуси.

1. Зайцева, С.А. В повестке дня – соблюдение законодательства об охране историко-культурного наследия / С.А. Зайцева // Законность и правопорядок. – 2014. – № 4. – С. 3–4.

2. Головизнин, А.В. Гражданско-правовое регулирование оборота культурных ценностей : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / А.В. Головизнин ; Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2006. – 229 л.

Дата поступления в редакцию: 30.03.15

I.E. Martynenko, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law and Procedure of the Yanka Kupala Grodno State University

GOVERNMENTAL AND LEGISLATIVE SOLICITUDE FOR HISTORICAL AND CULTURAL HERITAGE

The article describes peculiarities of governmental and legislative solicitude for historical and cultural heritage of the Republic of Belarus. There is necessity to adopt a complex of measures to prevent illegal turnover of cultural values, assurance of scientific legal regulation of protection and renewal of historical and cultural heritage of Belarus. The author came to the conclusions and made recommendations, which may be used by the law-maker during working out of the Code about culture.

Keywords: historical and cultural values, historical and cultural heritage, state protection, negligence of keeping cultural heritage.