ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

В.Г. Бессарабов, Т.В. Ашиткова

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
ул. 2-я Звенигородская, 15, Москва, Россия, 123022

В статье рассматриваются общие теоретические аспекты прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), определяются предмет, объекты прокурорского надзора, его цели и задачи, специфика осуществления государственного контроля, методы проведения прокурорских проверок, выявления нарушений законов, привлечения к ответственности виновных лиц, применения мер прокурорского реагирования. В статье также анализируются правонарушения в сфере объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), предлагаются способы повышения эффективности прокурора надзора в этой сфере. В заключение делается вывод о том, что органы российской прокуратуры способствуют охране объектов культурного наследия не только путем выявления и пресечения противоправных посягательств, осуществления жесткого надзора за исполнением органами государственного контроля предоставленных полномочий, но и посредством проведения активной правовой работы среди населения, имеющей целью повышение чувства ответственности граждан России за сохранение и преумножение национального культурного достояния.

Ключевые слова: прокурорский надзор; охрана культурного наследия, памятники истории и культуры.

Конституцией Российской Федерации предусмотрена обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, которые представляют собой уникальную ценность для многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.

В Российской Федерации разработан и выполняется комплекс мер по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) (далее — объекты культурного наследия), реализации конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия.

На заседании коллегии Министерства культуры Российской Федерации (далее — Минкультуры России) 26 февраля 2014 г. было констатировано, что в стране проводится значительная работа для сохранения объектов культурного наследия, сделаны существенные шаги в решении вопросов, связанных с сохранением и популяризацией историко-культурного наследия, обеспечением равного доступа граждан к культурным ценностям. В 2013 г. в рамках выполнения

государственной программы «Информационное общество» активно развивается единый портал популяризации культурного наследия «Культура.рф». Разработана и реализована концепция создания интернет-сайта, посвященного Году культуры — 2014 в России.

Российское культурное наследие представляет собой совокупность лучших достижений национальных культур различных народов, населяющих нашу страну. Объекты культурного наследия определяют эталонные представления народов России о должном и желаемом в различных сферах деятельности. Сохранение культурного наследия способствует сплочению нации и народов России и является средством объединения в периоды кризисов [2].

Важным фактором, определяющим государственную политику по развитию культуры, сохранению культурного наследия народов Российской Федерации, явились принятые в стране Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 г. № 3612-1, Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (далее — Закон об объектах культурного наследия), Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ и др.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 1662-р, культуре отводится ведущая роль в формировании человеческого капитала.

На современном этапе основные направления дальнейшего сохранения и развития российской культуры определены в Указе Президента Российской Федерации «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 7 мая 2012 г. № 597, где Правительству Российской Федерации предписано предпринять целый комплекс мер по поддержке и улучшению состояния культурных объектов, в том числе путем увеличения их бюджетного финансирования.

После ратификации Российской Федерацией Европейской конвенции об охране археологического наследия потребовалось приведение действующего законодательства в соответствие с ее нормами. В Уголовном кодексе Российской Федерации увеличены пределы санкций за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия, установлена уголовная ответственность за незаконный поиск и (или) изъятие археологических предметов из мест залегания, а также за уклонение от обязательной передачи государству обнаруженных культурных ценностей. Ужесточено наказание за административные правонарушения в сфере археологии, в частности, за незаконный оборот археологических предметов.

В стране разработана и действует Федеральная целевая программа «Культура России (2012–2018 годы)». Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 7 октября 2013 г. № 888 ежегодно должен публиковаться государственный доклад о состоянии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Культурное наследие является духовным, экономическим и социальным капиталом несоизмеримой ценности. Утрата культурных объектов всегда не-

восполнима и необратима, поэтому государственная охрана объектов культурного наследия является одной из приоритетных задач деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Однако далеко не всегда и не все объекты культурного наследия сохраняются в надлежащем порядке и виде. В представленном в 2013 г. Минкультуры России докладе о состоянии объектов культурного наследия в Российской Федерации указывается, что по состоянию на 1 января 2013 г. в России под охраной находится более 130 тыс. объектов культурного наследия, при этом около 10% памятников архитектуры, истории и монументального искусства находится в аварийном состоянии. Из 63 544 объектов археологического наследия в неудовлетворительном состоянии находятся около трети [1].

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. одной из главных угроз национальной безопасности в сфере культуры названы противоправные посягательства на объекты культуры.

Органы прокуратуры не остаются в стороне от проблемы обеспечения законности в области охраны памятников истории и культуры. Регулярно проводятся проверки, выявляются нарушения законодательства, принимаются меры к устранению как самих нарушений, так и причин и условий их совершения.

При этом предмет прокурорского надзора составляет соблюдение конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям, исполнение действующих на территории Российской Федерации законов в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами по вопросам сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия.

Целью надзорных мероприятий является: обеспечение реализации конституционного права граждан на доступ к объектам культурного наследия; неуклонное исполнение законодательства в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Проверки, проведенные прокурорами субъектов Российской Федерации, показали, что, несмотря на принимаемые меры, состояние законности в сфере охраны объектов культурного наследия остается неудовлетворительной.

Анализ практики прокурорского надзора, материалов органов государственного контроля (надзора) свидетельствует о широкой распространенности нарушений в сфере охраны объектов культурного наследия, допускаемых исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления, собственниками и пользователями объектов культурного наследия. В то же время деятельность федеральных и региональных органов государственной

власти и органов местного самоуправления, уполномоченных в сфере государственного контроля и охраны объектов культурного наследия, не всегда адекватна сложившейся ситуации.

Так, в ряде субъектов не установлены границы объектов культурного наследия, не организована разработка проектов зон их охраны, имеются пробелы в нормативно-правовом регулировании порядка осуществления государственным органом отдельных полномочий.

Повсеместно прокуроры выявили нарушения в сфере реализации в регионах целевых программ, направленных на обеспечение сохранности объектов культурного наследия, расходования бюджетных средств.

Прокурорами установлены факты бездействия региональных органов государственной власти в реализации переданных полномочий в соответствии со ст. 58, 60 Закона об объектах культурного наследия. В частности, нередко органами государственной власти субъектов Российской Федерации не определяется порядок организации границ и режима содержания историко-культурных заповедников регионального значения; порядок согласования градостроительной документации, разрабатываемой для исторических поселений; не разрабатываются градостроительные регламенты, устанавливаемые в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны и включаемые в правила застройки муниципальных образований и др.

Допускаются многочисленные нарушения в деятельности органов местного самоуправления, к компетенции которых в соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ относится охрана объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, расположенных на соответствующей территории, включая принятие мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как указывают прокуроры, во многих городах и исторических поселениях проекты зон охраны объектов культурного наследия не утверждаются органами местного самоуправления из-за фактической неспособности местных бюджетов финансировать мероприятия по охране объектов культурного наследия.

Не всегда надлежащим образом осуществляются полномочия территориальными органами Росимущества, в частности по государственной регистрации права федеральной собственности на объекты культурного наследия федерального значения и расположенные под ними земли, не всегда принимаются меры по истребованию в собственность Российской Федерации объектов культурного наследия, сохранности собственности Российской Федерации.

Например, проведенной прокуратурой Ленинградской области проверкой о соблюдении законодательства об охране памятников культурного наследия государственного музея-заповедника «Петергоф» установлено, что в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации объекты водопроводящей системы Петергофа, расположенные в Ломоносовском

районе Ленинградской области должны быть оформлены в собственность Российской Федерации, Санкт-Петербурга, а также в их общую долевую собственность. Однако Комитет по управлению имуществом г. Санкт-Петербурга отказался от права собственности на объекты водоподводящей системы Петергофа, а также на устройства, тесно связанные по назначению с обслуживанием фонтанной системы.

В то же время ФГУК «Государственный музей-заповедник “Петергоф”», в управлении которого находится памятник культурного наследия, не имеет возможности в сложившейся ситуации взять на обслуживание указанные объекты. В результате этого часть объектов комплекса, оставаясь фактически бесхозными, пришла в неисправное состояние.

По результатам прокурорской проверки управление Росимущества по г. Санкт-Петербургу направило обращение Министру культуры Российской Федерации о необходимости ассигнования из федерального бюджета для обеспечения содержания и эксплуатации объектов культурного наследия государственного музея-заповедника «Петергоф» [3].

Вопреки требованиям Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ нередко памятники истории и культуры эксплуатируются в отсутствие правоустанавливающих документов на них как на объекты недвижимости, что влечет угрозу утраты памятников и нарушает установленный законом принцип сохранности объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Выявляются многочисленные факты ведения строительных, ремонтных, земляных и иных работ на территории памятников истории и культуры, а также в их охранных зонах без согласования с органами охраны культурного наследия или с нарушениями охранных обязательств; зачастую разработка и утверждение градостроительной документации осуществляются без учета особенностей использования земельных участков, на которых расположены объекты культурного наследия; негативное влияние на сохранение памятников истории и культуры оказывает несоблюдение градостроительных регламентов при проектировании и проведении землеустроительных и иных работ на территориях объектов культурного наследия и на прилегающих территориях.

Паспортизация и мониторинг состояния памятников истории и культуры также проводятся в недостаточном объеме. Распространены факты эксплуатации объектов культурного наследия в отсутствие их паспортов и утвержденных границ, информационных надписей и обозначений, заключенных с их собственниками (пользователями) охранных обязательств.

Так, Сергиево-Посадская городская прокуратура Московской области в ходе проверки установила, что администрация г. Сергиева Посада передала в аренду без паспорта объекта культурного наследия и охранных обязательств часть помещений «Новой гостиницы Лавры, 1863 года», которые включены в перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения и являются памятником градостроительства и архитек-

туры. В связи с тем, что надлежащих мер по оформлению охранной документации арендаторы не приняли, администрация расторгла договоры аренды, помещения объекта были освобождены [3].

Анализ правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления, свидетельствует о широком распространении фактов неправомерного использования земельных участков, расположенных на территориях объектов культурного наследия федерального значения и их охранных зон, в том числе их незаконного отчуждения в пользу иных лиц, изменения их категории и вида разрешенного использования, незаконного вовлечения в гражданский оборот, непринятия мер по проведению государственного кадастрового учета и нарушения требований закона при его проведении, неправомерного предоставления физическим и юридическим лицам земельных участков, на которых расположены памятники истории и культуры, под цели, не связанные с их использованием и сохранением.

Нарушения такого рода стали возможны из-за отсутствия утвержденных границ населенных пунктов, а также границ территорий и зон охраны объектов культурного наследия федерального значения. Нередко даже утвержденные документы территориального планирования и градостроительного зонирования не содержат сведений об имеющихся на территории муниципальных образований объектах культурного наследия федерального значения и зонах их охраны.

Значительное количество объектов культурного наследия, особенно относящихся к жилищному фонду, эксплуатируются с нарушением требований пожарной безопасности, технических норм и правил, без про ведения ремонтно-реставрационных работ.

Серьезную обеспокоенность вызывает ситуация в сфере реставрации объектов культурного наследия, которая в большинстве случаев проводится с нарушениями технологических норм, в отсутствие лицензий и согласованной в установленном законом порядке проектной документации, без осуществления должного авторского и технического надзора, что приводит к утрате исторической и культурной ценности памятников.

Многочисленные нарушения выявляются в деятельности органов государственного контроля и надзора, которые необоснованно предоставляют объекты культурного наследия в безвозмездное пользование юридическим лицам; не проводят плановые проверки, позволяющие контролировать использование по назначению и сохранность таких объектов.

Допускаются нарушения требований законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: в отсутствие паспорта, охранного обязательства, государственной регистрации договоров аренды.

Как результат, в условиях отсутствия полного реестра памятников истории и культуры, неопределенности с предметом охраны памятников, их составом, границами территорий и зон охраны большое число объектов культурного наследия практически полностью исключены из хозяйственного оборота.

Прокурорами выявлены многочисленные факты отсутствия сведений в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с

ним об ограничениях (обременениях), связанных с их историческим и культурным значением.

Значительную угрозу сохранности музейных ценностей представляет несоблюдение условий их хранения, что приводит к их физическому разрушению и порче. Отдельные музеи размещаются в зданиях, находящихся в аварийном состоянии, требующих ремонта или не соответствующих нормам пожарной безопасности. Не все музеи обладают достаточными площадями специализированных фондохранилищ, оснащены специальным оборудованием для обеспечения сохранности экспонатов. К примеру, по иску прокуратуры Глинковского района Смоленской области судом на районную администрацию возложена обязанность про извести ремонт помещений муниципального учреждения культуры «Глинковский районный краеведческий музей», который не проводился с 1991 г. [3].

После окончания проверки в целях устранения выявленных нарушений закона, восстановления прав граждан на доступ к объектам культурного наследия, интересов государства и общества, устранения причин и условий, способствующих нарушениям закона в рассматриваемой сфере правоотношений, привлечения виновных к установленной законом ответственности, прокурор решает вопрос о выборе мер реагирования, руководствуясь при этом характером, степенью общественной опасности противоправного деяния, последствиями, к которым привели нарушения закона. В случае необходимости прокурор ставит вопрос о принятии мер к возмещению ущерба, причиненного незаконными действиями (бездействием) юридических, должностных лиц и граждан.

Как свидетельствует практика надзора, наиболее часто прокуроры обращаются в суды с заявлениями о необходимости: разработать проект зоны охраны, определить собственников бесхозных памятников, выдать на них охранные обязательства, организовать проведение мероприятий по сохранению объектов культурного наследия, установить обозначения, содержащие информацию об объекте культурного наследия; снести самовольно возведенные в охранной зоне объекта культурного наследия строения, привести земельный участок в первоначальное состояние и т.д.

Органы российской прокуратуры способствуют охране объектов культурного наследия не только путем выявления и пресечения противоправных посягательств, осуществления жесткого надзора за исполнением органами государственного контроля предоставленных полномочий, но и посредством проведения активной правовой работы среди населения, имеющей целью повышение чувства ответственности граждан России за сохранение и преумножение национального культурного достояния.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Государственный доклад Минкультуры России «О состоянии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации за 2012 год». URL:http://www.mkrf.ru/deyatelnost/licenzirovanie.

[2] *Джамбатов А.А.* Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия: автореф. дисс .... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2005.

[3] Прокуратура Ленинградской области инициировала обращение к Министру культуры Российской Федерации о выделении ассигнований на сохранение комплекса фонтанов государственного музея-заповедника «Петергоф». URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-75908.

SUPERVISION IN SPHERE OF PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE (MONUMENTS OF HISTORY AND CULTURE)

V.G. Bessarabov, T.V. Ashitkova

The Academy General Prosecutor of the Russian Federation
15, 2nd Zvenigorod st., Moscow, Russia, 123022

The article examines the general theoretical aspects of Prosecutor's supervision over fulfillment of the legislation about protection of cultural heritage (monuments of history and culture), defines its objects, subject, goals and objectives, the specifics of the implementation of state control, methods of conducting audits, identify violations of the law, prosecution of perpetrators, the application of measures of prosecutorial response. Also the article examines the state of law violations in the sphere of use of objects of cultural heritage (monuments of history and culture), suggests ways to improve the efficiency of Prosecutor' s supervision in this sphere. The conclusion that bodies of the Russian prosecutor's office promote protection of objects of cultural heritage not only by identification and suppression of illegal encroachments, implementation of rigid supervision of execution by bodies of the state control of the conferred powers, but also by means of carrying out the active legal work among the population aiming at increase of a sense of responsibility of citizens of Russia for preservation and enhancement of national cultural property is in summary drawn.

Key words: prosecutorial supervision; protection of cultural heritage; monuments of history and culture.

REFERENCES

[1] Gosudarstvennyj doklad Minkul'tury Rossii «O sostoyanii ob»ektov kul'turnogo naslediya (pamyatnikov istorii i kul'tury) narodov Rossijskoj Federacii za 2012 god». URL:http://www.mkrf.ru/deyatelnost/licenzirovanie.

[2] *Dzhambatov A.A.* Grazhdansko-pravovoj rezhim ob'ektov kul'turnogo naslediya: aftoref. diss. .... kand. yurid. nauk. — Krasnodar, 2005.

[3] Prokuratura Leningradskoj oblasti iniciirovala obrashhenie k Ministru kul'tury Rossijskoj Federacii o vydelenii assignovanij na sohranenie kompleksa fontanov gosudarstvennogo muzeja-zapovednika «Petergof». URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-75908.