Лавров Вениамин Владимирович. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Лавров Вениамин Владимирович;[Место защиты: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации ].- Москва, 2016

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические и правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия 19**

1.1. Теоретические и правовые основы охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации 19

1.2. Предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия 53

1.3. Субъекты правоотношений в сфере охраны объектов культурного наследия как объекты прокурорского надзора 73

**Глава 2. Особенности осуществления прокурорского надзора в сфере охраны объектов культурного наследия 87**

2.1. Типичные нарушения в сфере охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации, выявляемые органами прокуратуры, и меры прокурорского реагирования 87

2.2 Особенности методики прокурорской проверки исполнения законов об охране объектов культурного наследия 130

**Глава 3. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия 152**

3.1 Совершенствование организации межсубъектных взаимоотношений при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия 152

3.2. Совершенствование организации информационного обеспечения при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия 167

Заключение 175

Библиографический список

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Историко-культурное наследие России - составная часть общечеловеческой культуры, действенный рычаг формирования и развития человека, общества, этноса, хранилище исторической памяти. Оно вбирает в себя ту часть многогранного исторического опыта общества, которая позволяет проследить неразрывную связь времен, соединяющую древнейшие пласты истории с нынешним днем.

Несмотря на то, что охрана объектов культурного наследия является предметом пристального внимания со стороны главы государства и высших органов государственной власти, положение многих памятников истории и культуры в стране продолжает оставаться неудовлетворительным. Так, согласно данным Государственного доклада «О состоянии культуры Российской Федерации в 2013 году» состояние объектов культурного наследия характеризуется продолжающимся разрушительным воздействием внешней среды (как в результате естественных факторов, так и антропогенных). Только 14 % памятников находятся в хорошем состоянии, состояние 58 % характеризуется как удовлетворительное, состояние 19 % - неудовлетворительное, а состояние 6% и 3 % соответственно как аварийное и руинированное. Приведенные данные во многом свидетельствуют о низкой эффективности государственного и муниципального управления и надзора (контроля) в сфере охраны памятников истории и культуры, которая выражается в нарушениях законов об охране объектов культурного наследия, в бездействии со стороны органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и их должностных лиц. Указанные факты в массовом порядке выявляются в процессе проведения органами прокуратуры надзорных мероприятий.

О низком уровне состояния законности в сфере охраны объектов культурного наследия, обусловленном в ряде случаев бездействием органов государственной власти и местного самоуправления, свидетельствуют результаты анкетирования работников прокуратур, проводимого в ходе подготовки

настоящего исследования (48,9 % опрошенных прокурорских работников отмечают низкий уровень состояния законности в сфере охраны объектов культурного наследия, а 49,9 % как удовлетворительный).

Представляется, что надлежащее исполнение органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и их должностными лицами законов об охране объектов культурного наследия может быть обеспечено, в том числе, в результате надзорной деятельности прокуратуры, которая обладает значительным потенциалом присущих ей методов и средств.

Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия на сегодняшний день находится в стадии своего становления, постепенно приобретет систематический характер и требует выработки научных концепций с построением на их основе методических рекомендаций по наиболее эффективному осуществлению прокурорской деятельности.

Результаты анализа материалов практики надзорной деятельности органов прокуратуры свидетельствуют о том, что во многих субъектах Российской Федерации на протяжении 2012 - 2015 годов проводились результативные целенаправленные прокурорско-надзорные мероприятия по проверке исполнения требований законов об охране объектов культурного наследия. В отдельных субъектах Российской Федерации указанные мероприятия становятся регулярными.

В результате проводимых мероприятий начинает складываться определенная практика организации и осуществления надзорной деятельности органов прокуратуры за исполнением законов об охране объектов культурного наследия, дающая богатый эмпирический материал для последующего научного изучения.

Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия был предметом семинара прокуратур субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Приволжского федерального округа, 15

марта 2013 года. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия рассматривались на Всероссийском совещании начальников управлений (отделов) прокуратур субъектов Российской Федерации, военных прокуроров по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства, проводившемся 29 - 30 сентября 2014 в г. Казани. Все это свидетельствует о пристальном внимании руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации к вопросам, связанным с исполнением законов об охране памятников истории и культуры.

Именно актуальность прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия, недостаточность теоретических разработок, посвященных этим вопросам, аналитических исследований практики этой деятельности предопределили выбор темы диссертации, так как эти вопросы требуют научного осмысления и обоснования.

**Степень научной разработанности темы.** В отечественной юридической науке вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия не нашли своего достаточного осмысления. К исследованию как общих, так и отдельных проблем правой охраны памятников истории и культуры обращались многие ученые: М.А. Александрова, Н.Д. Бобоедова, М.М. Богуславский, М.В. Васильева, А.К. Вахитов, АА. Джамбаров, С.Г. Долгов, Е. Ю. Егорова, Л. Р. Клебанов, Е. А. Лачина, Н. В. Михайлова, А.Н. Панфилов, И.В. Савельева, А.П. Сергеев, Л.А. Стешенко, Н.Ю. Трещетенкова, Л.В.Федорова и др.

Однако единственное монографическое исследование на русском языке И.Э. Мартыненко по вопросам прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране историко-культурного наследия вышло в свет в Минске в 2001 году. Автор использует материалы прокурорской, судебной и иной правоприменительной практики Республики Беларусь и России, но на сегодняшний день данная работа в значительной степени устарела.

Как правило, публикации по рассматриваемой проблеме носят фрагментарный характер, поскольку посвящены отдельным вопросам практики прокурорского надзора в данной сфере общественных отношений.

Этот пробел отчасти восполняется опубликованием в 2013 году пособия «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)» разработанного авторским коллективом Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В нём намечены основные направления надзорной деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере. Однако, существенные изменения, в законодательстве об охране объектов культурного наследия, произошедшие в 2013 - 2014 годах, привели к тому, что многие вопросы, нашедшие отражение в указанном пособии, на сегодняшний день утратили свою актуальность.

Таким образом, можно сделать вывод, что до сих пор не сформирована единая позиция в научном сообществе по вопросам прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия: не нашел научного решения такой вопрос теории прокурорского надзора, как место прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия в системе прокурорского надзора за исполнением законов, не определен предмет надзора в рассматриваемой сфере отношений, не сформулированы основные задачи прокурорского надзора, отсутствует классификация типичных нарушений законов, выявляемых органами прокуратуры. Эти обстоятельства свидетельствуют о необходимости проведения настоящего исследования и во многом определяют его цели, задачи и методологические основы.

**Объектом исследования** являются правовые отношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия.

Актуальность темы исследования и недостаточная теоретическая разработанность определяют **предмет исследования,** которым являются теоретические, правовые, методологические основы и закономерности практики

прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия, а также соответствующие законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере охраны объектов культурного наследия с учетом изменений, произошедших в федеральном законодательстве России за 2012-2015 годы.

**Цель и задачи исследования** предопределены актуальностью, новизной и практической значимостью данной работы.

**Цель исследования** состоит в том, чтобы на основе анализа действующего законодательства Российской Федерации и ее субъектов, теории и практики осуществления современной российской прокуратурой своих функций определить теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи исследования:**

1. изучение системы нормативного правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере охраны объектов культурного наследия, выявление пробелов в действующих законах и формулирование предложений по его совершенствованию;
2. исследование сущности прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия, уточнение его предмета, пределов и задач;
3. определение и систематизация субъектов правоотношений в сфере охраны объектов культурного наследия, являющихся объектами прокурорского надзора;
4. выявление и классификация типичных нарушений законов об охране объектов культурного наследия, выявляемых органами прокуратуры;
5. формулирование вопросов, выносимых на прокурорскую проверку исполнения законов об охране объектов культурного наследия;

6) формулированир предложений по совершенствованию организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия.

**Методологическую основу исследования** составляет совокупность методов познания, разработанных и принятых философией, теорией права и государства, отраслевыми юридическими науками и апробированных в процессе юридической практики. При проведении исследования использовались как общенаучные методы познания (анализ, синтез, диалектический метод, сравнение, обобщение, индукция, дедукция), так и частнонаучные методы познания, применяемые в юриспруденции (сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный анализ, социологический, контент-анализ).

**Теоретической основой** диссертации являются труды ведущих ученых в
области теории прокурорского надзора: К.И. Амирбекова, Т.А. Ашурбекова,
B.И. Баскова, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова,
О.Д. Жука, Н.Н. Карпова, А.Х. Казариной, В.В. Клочкова, Ф.М. Кобзарева,

Б.В. Коробейникова, О.Н. Коршуновой, М.Н. Маршунова, В.П. Рябцева,

А.Ф. Смирнова, Н.В. Субановой, А.Я. Сухарева, А.Г. Халиулина, М.С. Шалумова, СП. Щербы, В.Б. Ястребова и др.

Для настоящего исследования представилось необходимым обратиться к работам ученых других отраслей науки (философии, культурологии, теории государства и права, конституционного, административного, гражданского права, уголовного, земельного и экологического права): М.А. Александровой, C.С. Алексеева, В.Л. Базановой, Д.Н. Бахраха, С.А. Боголюбова, И.В. Богомякова, П.В. Боярского, М.М. Бринчука, Н.В. Володиной, А.Н. Дьячкова, М.С. Кагана, О.И. Красова, А.М. Кулемзина, Л.А. Нудненко, А.Ю. Полякова, А.П. Сергеева, Е.А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, М.П. Фомиченко, СМ. Шестова, А.Б. Шухобродского и др.

Именно комплексный подход к рассматриваемым в диссертации проблемам позволил решить поставленные задачи.

**Нормативную правовую основу исследования** составили положения Конституции Российской Федерации, международно-правовые акты, федеральные конституционные и федеральные законы, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации.

В ходе работы над диссертацией автор также использовал нормативные правовые акты СССР и РСФСР в сравнительно историческом аспекте.

**Эмпирическая база** основывается на результатах проделанного автором исследования, анализа и обобщения материалов прокурорской практики (в том числе размещенных на официальных сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации). Использованы материалы работы прокуратур субъектов Российской Федерации: информация о результатах проведенных проверок, акты прокурорского реагирования (158 актов), докладные записки о результатах работы прокуратур субъектов Российской Федерации за 2012 - 2015 годы (20 записок).

Автором проанализированы судебные решения (872 судебных решения за период с 01.01.2010 по 01.09.2015, которые содержатся в электронном ресурсе «Судебные решения. РФ») по делам о нарушении законов об охране объектов культурного наследия, в том числе, рассматриваемые по обращениям прокуроров.

Для оценки состояния законности в сфере охраны объектов культурного наследия в диссертации использовались информационно-аналитические материалы, размещенные на официальном сайте Министерства культуры Российской Федерации (в том числе - Ежегодные доклады о состоянии культуры в Российской Федерации за 2013 и 2014 годы), официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление охраной объектов культурного наследия; информационно-аналитические материалы, размещенные на информационных ресурсах научных

организаций и общественных объединений, занимающихся вопросами охраны памятников истории и культуры.

Автором было проведено анкетирование 397 работников прокуратур более 30 субъектов Российской Федерации по специально разработанной анкете.

Кроме того, автором использован личный опыт работы в качестве доцента кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры.

**Научная новизна** определяется комплексным характером исследования прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия, что нашло отражение в положениях, выносимых на защиту. Впервые раскрыты содержание и особенности прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия, его предмет и пределы, уточнен круг объектов надзора, предложена авторская классификация типичных нарушений законов, что позволило сформулировать новые научные представления, направленные на дальнейшее совершенствование организации и осуществления работы прокуроров.

В работе сформулирована авторская позиция в отношении предмета прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия, конкретизированы цели и задачи надзорной деятельности в исследуемой сфере.

На основе системного анализа действующего законодательства автор дает свои определения понятиям «объект культурного наследия», «охрана объектов культурного наследия», показывает сложный типологический состав объектов культурного наследия, что определяет комплексный характер мероприятий по их охране, сложную многосубъектную и многоуровневую систему государственного и муниципального управления по охране объектов культурного наследия, комплексный характер правового регулирования охраны объектов культурного наследия, а также определяемый указанными обстоятельствами комплексный,

многоэтапный, многосубъектный и многоуровневый характер прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия.

На основе анализа научных разработок и обобщения практики прокурорского надзора автором уточнен круг объектов прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия.

В диссертации представлена авторская классификация типичных нарушений законов об охране объектов культурного наследия.

Предложены меры по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия. Выявлены отдельные недостатки правового регулирования вопросов охраны объектов культурного наследия и обоснованы предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере правоотношений.

Автором подготовлены предложения по внесению изменений в федеральное законодательство и организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, направленные на повышение эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране объектов культурного наследия.

**Положения и выводы, выносимые на защиту:**

1. Дается авторскор определение «объект кулькурного наследия» как созданный в прошлом материальный объект, имеющий антропогенное, природно-антропогенное или природное происхождение, связанный с событиями прошлого и взятый под охрану государства в порядке, установленном законодательством. Кроме того, для определения специфики деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране объектов культурного наследия и определения круга субъектов, обеспечивающих их охрану, диссертантом сформулировано определение понятия «охраны объектов культурного наследия» как комплексной, межведомственной, многосубъектной системы установленных в соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством мер, принимаемых органами государственной власти, местного самоуправления, а

также юридическими и физическими лицами, направленных на выявление, сохранение и использование объектов культурного наследия в целях соблюдения положения Конституции Российской Федерации об обязанности каждого заботиться об охране памятников истории и культуры.

1. Предметом прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия является соблюдение Конституции Российской Федерации в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина, связанных с охраной объектов культурного наследия, исполнение международных договоров в сфере охраны объектов культурного наследия с участием Российской Федерации, ратифицированных в установленном порядке, исполнение Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», иных федеральных законов, регулирующих правовые отношения по охране объектов культурного наследия, законов субъектов Российской Федерации об охране объектов культурного наследия органами и должностными лицами, перечень которых содержится в статье 21 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а также соответствие отмеченным законам правовых актов, издаваемых указанными органами и их должностными лицами.
2. Диссертантом обосновывается вывод о том, что в современных условиях, с учетом значимости общественных отношений по охране объектов культурного наследия, прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия следует выделять в качестве комплексного направления деятельности органов прокуратуры, в рамках которого реализуются такие виды прокурорской деятельности, как надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов органами и должностными лицами, перечень которых содержится в статье 21 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

4. В целях совершенствования методики прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия автором предложена классификация выявляемых типичных нарушений законов в данной сфере и представляется целесообразным разделить нарушения законов об охране объектов культурного наследия на три группы: нарушение Конституции Российской Федерации, неисполнение законов, и принятие несоответствующих законам правовых актов. При этом нарушения, связанные с неисполнением законов об охране объектов культурного наследия, могут быть разделены на подгруппы, определяемые исходя из особенностей правоотношений, возникающих в связи с охраной объектов культурного наследия. Учитывая сложный типологический состав объектов культурного наследия, нарушения законов об их охране могут быть выявлены как при осуществлении целенаправленных прокурорских проверок исполнения законов об охране объектов культурного наследия, так и при осуществлении надзора за исполнением градостроительного, земельного и бюджетного законодательства, законов о государственной и муниципальной собственности, а также законностью правовых актов. С учетом этого автором сформулирован примерный перечень вопросов прокурорской проверки исполнения законов об охране объектов культурного наследия.

5. В целях повышения эффективности организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия автором предлагается ряд мер, направленных на его оптимизацию. В их числе:

создание рабочих групп с привлечением представителей органов государственной охраны объектов культурного наследия, иных органов государственной власти и местного самоуправления, а также общественности и научного сообщества, что даст возможность органам прокуратуры получить более объективную информацию о состоянии объектов культурного наследия на соответствующей территории, необходимую для последующих выводов о

состоянии законности в данной сфере общественных отношений и организации последующих надзорных мероприятий;

включение вопросов противодействия и профилактики преступлений, посягающих на общественные отношения по охране объектов культурного наследия, в планы координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью для регионов, где нарушения законов об охране объектов культурного наследия приобретают массовый характер;

разработка программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации прокурорских работников, осуществляющих надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия;

издание приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия» (проект разработан автором).

6. На основании материалов и выводов настоящего диссертационного исследования автором разработаны предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, направленные на оптимизацию нормативного правового регулирования общественных отношений в сфере охраны объектов культурного наследия, на обеспечение законности в которой направлена надзорная деятельность органов прокуратуры, а также общих вопросов прокурорского надзора:

а) дополнить статью 285 Гражданского кодекса Российской Федерации, в
которой содержаться основания принудительного изъятия земельных участков,
словами «к угрозе сохранности объектов культурного наследия»;

б) дополнить требованиями об обеспечении безопасности объектов
культурного следующие федеральные законы: Федеральный закон от 21 июля
1997 г. № Ц7-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (статью 3),
Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной
безопасности опасных производственных объектов» (пункт 2 статьи 3),
Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о

безопасности зданий и сооружений» (подпункт 2 статьи 1 и дополнить статью 3 пунктом 4.1);

в) дополнить статью 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ
«О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и
техногенного характера», положениями, предусматривающими объекты
культурного наследия в качестве объектов, подлежащих защите при
возникновении чрезвычайной ситуации или угрозе её возникновения;

г) дополнить пункт 1 статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 года
№ 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» абзацем четвертым, в
соответствии с которым прокурор вправе созывать межведомственные совещания
с участием представителей органов государственной власти местного
самоуправления, государственных и иных организаций, и абзацем пятым, в
соответствии с которым прокурор вправе запрашивать и получать на
безвозмездной основе заключения государственных экспертных, научных и
образовательных организаций.

**Теоретическая значимость** диссертации заключается в том, что в ней разработаны новые научные положения, предложения и рекомендации, углубляющие теоретическую базу прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия.

Содержащиеся в диссертации положения, выводы и предложения способствуют новому пониманию деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере, позволяют на научной основе вывести определение основных понятий темы исследования, определить основные задачи, предмет, объект прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия.

Научные положения и предложения научно-прикладного характера, сформулированные по результатам проведенного диссертационного исследования, могут рассматриваться как определенный вклад в теорию прокурорского надзора. Они также могут служить предпосылкой дальнейших

теоретических исследований затронутой проблематики и совершенствования действующего законодательства.

**Практическая значимость исследования** заключается в возможности применения полученных в диссертации научно обоснованных выводов и предложенных практических рекомендаций в ходе непосредственной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законов об охране объектов культурного наследия, при разработке частных методических рекомендаций по его осуществлению, а также в учебных курсах «Прокурорский надзор», «Конституционное право», «Административное право», «Гражданское право», «Земельное право»; в системе повышения квалификации прокурорских работников в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные выводы и положения диссертации изложены в 11 научных работах, в том числе в 4 статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендуемых ВАК при Минобрнауки России.

Положения и выводы диссертации докладывались автором на научно-практических конференциях: Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы юридической ответственности в публичном праве» (Санкт-Петербург, Северо-Западный филиал ФГБОУ ВПО «Российская правовая Академия Министерства юстиции Российской Федерации», 18 июня 2012 г.); Международная научно - практическая конференция «Доступ к природным ресурсам: опыт законодательной и судебной практики» (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский государственный университет, 9 - **1**0 октября 2014 г.); VI Международный молодежный юридический форум: круглый стол «Правовая защита культурного наследия: 80 лет пакту Рериха» (Санкт-Петербург, Конституционный Суд Российской Федерации, 25 мая 2015 г.); Научно-

практическая конференция по мониторингу правоприменения (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский государственный университет, 25 мая 2015 г.); Международная научно-практическая конференция «Правовое регулирование природопользования: поиск баланса частных и публичных интересов» (Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский государственный университет, 28 - 29 октября 2015 г.); V Всероссийская научно-практическая конференция «Право и государство: проблемы методологии, теории и истории» (Краснодар, Краснодарский университет МВД России, 13 ноября 2015 г.); IV Санкт-Петербургский международный культурный форум (Санкт-Петербург, 14-16 декабря 2015 г.).

Результаты проведенного исследования докладывались и обсуждались на кафедрах прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, внедрены и использованы в: практике прокуратуры Санкт-Петербурга (справка от 30 декабря 2015 г.); учебном процессе при проведении занятий на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Акт о внедрении от 01 декабря 2015 г.). Отдельные положения диссертации включены в учебное пособие «Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)». 1

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры): пособие / В. Г. Бессарабов и др.; Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2013.

## Предмет, пределы и задачи прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия

Для правильного определения специфики деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране объектов культурного наследия и определения круга субъектов, обеспечивающих их охрану, очевидна необходимость обратиться к проблеме легальных и научных определений понятия «объект культурного наследия» и близких ему категорий.

Проблема научного определения понятия «объект культурного наследия» («памятник истории и культуры») неоднократно рассматривалась в научных исследованиях. К определению указанного термина обращались как авторы научных исследований в сфере юриспруденции,1 так и исследователи в области философии, культурологии и истории.2 Объекты культурного наследия рассматривались, прежде всего, как разновидность культурных ценностей и культурного наследия, что обусловлено отдельными положениями законодательства Российской Федерации о культуре.1 Так, согласно абзацу 3 статьи 3 «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» утв. Верховным Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1, культурные ценности включают в себя, в том числе, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. В соответствии с абзацем 8 статьи 3 «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» к культурному наследию народов Российской Федерации относятся «материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию».

Культурное наследие отличается от культурных ценностей тем, что первое всегда обладает свойством старины: можно говорить о соотношении общего (культурные ценности) и частного (культурное наследие), с точки зрения временного (диахронного) измерения. Данные понятия могут быть соотнесены таким образом, что не всякая культурная ценность может относиться к культурному наследию, однако всё, что относится к культурному наследию, является культурной ценностью.2 Понятие «культурная ценность» носит более широкий характер, чем понятие «объект культурного наследия» (памятник истории и культуры), поскольку оно охватывает как круг объектов, имеющих статус памятников и подлежащих по законодательству ряда стран государственному учету и регистрации, так и объектов, еще не имеющих такого статуса

В современной юридической литературе на основе действующего законодательства Российской Федерации сложилось представление о том, что объекты культурного наследия являются разновидностью культурных ценностей (совокупность созданных человеком или подвергнутых его целенаправленному воздействию в прошлом недвижимых культурных ценностей), взятых под охрану государства в установленным законом порядке.2

Для правильного определения специфики предмета правоотношений, возникающих в связи с охраной объектов культурного наследия, что является необходимым условием для правильного определения предмета прокурорского надзора, постановки задач, которые призваны решать органы прокуратуры, попытаемся рассмотреть термин «объект культурного наследия», основываясь на систематическом анализе законодательства Российской Федерации.

Действующее законодательство (абзац 1 статьи 3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия») содержит следующее определение:

Согласно абзацу 1 статьи 3 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры. Таким образом, сущностным признаком объекта культурного наследия является его социальная ценность.

Как видно из приведенного определения, объект культурного наследия обладает следующими признаками: 1. представляет определенную ценность в культурном отношении. 2. является объектом недвижимого имущества (в некоторых случаях объектом движимого имущества); Именно на рассмотрении этих двух свойств объектов культурного наследия было сосредоточено внимание в юридической литературе. Для решения вопроса о ценности объекта в культурном отношении следует обратиться к определениям понятий «ценности» и «культуры».

В существующей литературе понятие «культура» по-разному определяется специалистами. Существует более сотни определений культуры, накопленных наукой на протяжении более трех столетий.1 В «Основах государственной культурной политики» термин «культура» определяется как совокупность формальных и неформальных институтов, явлений и факторов, влияющих на сохранение, производство, трансляцию и распространение духовных ценностей (этических, эстетических, интеллектуальных, гражданских и т. д.). Анализ существующих определений показывает, что каждое из них фиксировало одно из свойств культуры, но ни одно из них не было исчерпывающим. Дело в данном случае в особой уникальности культуры как сложной системы, сущность которой не исчерпывается каким-либо одним определением, поскольку обладает качествами, обозначенными всеми этими определениями, и, безусловно, еще рядом других.

## Субъекты правоотношений в сфере охраны объектов культурного наследия как объекты прокурорского надзора

В системе законодательства об охране объектов культурного наследия законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, имеют большое значение в регулировании общественных отношений. В эту группу нормативных правовых актов входят не только нормативные правовые акты об охране объектов культурного наследия, принятые в целях реализации соответствующих положений Федерального законах «Об объектах культурного наследия», но и иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области охраны памятников истории и культуры, принятые по другим предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (земельного, градостроительного законодательства, законодательства в области охраны окружающей среды и т. д.).

Анализ положений федерального законодательства об охране объектов культурного наследия и законодательства отдельных субъектов Российской Федерации в данной сфере позволяет выделять следующие формы правотворчества субъектов Российской Федерации.

Форма опережающего правотворчества является одной из форм правотворчества субъектов Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, призваны восполнять пробелы по предметам совместного ведения при отсутствии соответствующих федеральных законов. В юридической литературе принято говорить об опережающем правотворчестве по вопросам совместного ведения, не урегулированном в федеральном законодательстве. Вторая форма правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов применительно к законодательству об охране объектов культурного наследия выражается в конкретизации федерального законодательства, что проявляется в следующем.

Во-первых, это принятие законов и иных нормативных правовых актов в области охраны объектов культурного наследия, призванных регулировать многие общественные отношения, возникающие в рамках осуществления полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, переданных для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных статьей 9.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия», а также осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, установленных статьей 9.2 Федерального закона «Об объектах культурного наследия».

Во-вторых, принятие законов и иных нормативных правовых актов в области охраны объектов культурного наследия в силу прямого указания на это федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации. В Федеральном законе «Об объектах культурного наследия» содержится значительное количество указаний на возможное принятие соответствующих нормативных правовых актов субъектами Российской Федерации: статья 5.1 пункт 3 подпункт 2; статья 11 пункт 3; статья 12 пункт 2; статья 13 пункт 3; статья 13 пункт 4; статья 14 пункт 1 абзац 3; статья 16.1 пункт 3; статья 17; статья 18 пункт 9 абзац 4; статья 22 пункт 2; статья 27 пункт 2; статья 31 пункт 3 абзац 3; статья 34 пункт 3; статья 38; статья 45 пункт 2 абзац 1 и 3; статья 46; статья 47 пункт 2; статья 58 пункт 1 абзац 3; статья 58 пункт 4; статья 59 пункт 7; статья 59 пункт 8 абзац 2; статья 60 пункт 2; статья 60 пункт 6. В-третьих, принятие программ, концепций в области охраны объектов культурного наследия (пункт 1 статьи 12 Федерального закона «Об объектах культурного наследия»).

Первостепенное влияние на правотворчество субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере общественных отношений оказывает наличие значительного количества объектов культурного наследия. Кроме того, законодательный процесс в данной сфере определяется уровнем социально-экономического развития регионов.

В федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» не содержится императивных предписаний о том, каким образом должна строиться система законодательства субъекта Российской Федерации об охране и использовании культурного наследия. Анализ практики нормативного правового регулирования общественных отношений в данной сфере на уровне субъектов Российской Федерации позволяет выделить, по крайней мере, два типа системы регионального законодательства об объектах культурного наследия: первый тип характеризуется наличием в субъекте комплексного нормативного правового акта, в котором в систематизированном виде решаются вопросы, связанные с охраной и использованием объектов культурного наследия, отнесенные к полномочиям субъектов Российской Федерации; второй тип характеризуется тенденцией к детализации регулирования отношений, возникающих в связи с использованием и охраной объектов культурного наследия на уровне отдельных специальных законов направленных на реализацию требований федерального законодательства.

## Особенности методики прокурорской проверки исполнения законов об охране объектов культурного наследия

Требования законов о предоставлении информации об объектах культурного наследия направлены на реализацию права каждого на получение информации об объектах культурного наследия, закрепленного в пункте 3 статьи 7 Федерального закона «Об объектах культурного наследия». Согласно пункту 1 статьи 26 указанного закона, физические или юридические лица вправе получать в соответствующем органе охраны объектов культурного наследия информацию, содержащуюся в документах, представляемых для включения объекта культурного наследия в реестр. Порядок получения соответствующей информации регулируется, в соответствии с пунктом 2 статьи 26 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, Положением о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.1

На объектах культурного наследия должны быть установлены информационные надписи и обозначения. Надписи выполняются на русском языке и государственных языках республик – субъектов Российской Федерации. В зависимости от статуса объекта культурного наследия порядок установки надписей и обозначений определяется федеральным органом исполнительной власти (для памятников федерального значения), для памятников регионального и местного значения – соответственно законом субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом. Для объектов культурного наследия федерального значения соответствующий порядок был определён приказом Росохранкультуры от 07.08.2009 № 142.1 В субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях процесс принятия необходимых правовых актов, регулирующих порядок установки информационных надписей и обозначений, не завершён и на сегодняшний день, что делает затруднительным исполнение требований Федерального закона.

Органами прокуратуры при проведении проверок достаточно часто выявляются факты отсутствия информационных надписей и обозначений на объектах культурного наследия.

Приозерской городской прокуратурой Ленинградской области в 2012 году проведена проверка соблюдения законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). На объектах культурного наследия регионального назначения, включённых в реестр, отсутствовали надписи и обозначения, содержащие информацию об объекте культурного наследия. В связи с чем Приозерским городским прокурором внесены представления в адрес собственников объектов культурного наследия об устранении нарушений федерального законодательства.2 Прокуратурой города Великие Луки (Псковская область) в 2011 году была проведена проверка соблюдения законодательства, направленного на защиту объектов культурного наследия. Проверкой выявлены факты ненадлежащего исполнения требований законов администрацией города Великие Луки. В частности, на «памятном месте», где в 1941 году проходило формирование Великолукского ополчения, расположенном по адресу: ул. К.Либкнехта, 11, не установлены надписи и обозначения, содержащие информацию об объекте. Прокурором города в Великолукский городской суд направлено исковое заявление с требованием обязать администрацию города установить информационную надпись на объекте культурного наследия.

Требования прокурора удовлетворены в полном объеме. Суд обязал муниципалитет в 2-х месячный срок установить информационную надпись на «памятном месте», где в 1941 году формировалось Великолукское ополчение.1

Исключение объекта культурного наследия из реестра, из списка выявленных объектов культурного наследия. Незаконное исключение объекта культурного наследия из единого реестра или из списка выявленных объектов культурного наследия нарушает установленные Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» гарантии гражданам на сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации. Исключение объекта культурного наследия из реестра осуществляется в соответствии с порядком, который содержится в статье 23 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации. Исключение объекта культурного наследия из реестра может быть только в случае его полной физической утраты или утраты им историко-культурного значения. Утрата историко-культурного значения объекта устанавливается на основании заключения историко-культурной экспертизы.

## Совершенствование организации информационного обеспечения при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия

В представленной диссертации в соответствии с целями и задачами исследования рассмотрены основные проблемные вопросы, связанные с теоретическими, правовыми и организационными основами прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия.

В результате проведенного исследования автором сформулированы следующие выводы. Для правильного определения специфики деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об охране объектов культурного наследия и определения круга субъектов, обеспечивающих их охрану, автором исследована проблема легальных и научных определений понятия «объект культурного наследия» и близких ему категорий.

В диссертации сформулировано понятие «объект культурного наследия», как созданный в прошлом материальный объект, имеющий антропогенное, природно-антропогенное или природное происхождение, связанный с событиями прошлого и взятый под охрану государства в порядке, установленном законодательством.

Объекты культурного наследия имеют сложный типологический состав, являясь одновременно: – уникальной ценностью, обусловившей их государственную охрану, определяемой экспертизой; – недвижимым имуществом, в отношении которого законодатель устанавливает ограничения прав владения, пользования и распоряжения; – объектом градостроительной деятельности. Территория объекта культурного наследия является объектом земельных отношений, связанных со специальным порядком охраны и использования земель. Территория объекта культурного наследия включает в себя природные объекты, представляющие ценность для культуры. Указанные свойства объектов культурного наследия определяют комплексный состав законодательства, регулирующего отношения, связанные с их охраной.

Сложный типологический состав объектов культурного наследия обуславливает комплексный характер правового регулирования, выраженный в межотраслевой и многоуровневой системе российского законодательства об охране объектов культурного наследия, включающей в себя законы и подзаконные акты федерального уровня и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия является составной частью надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, соответствием законам правовых актов.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия является соблюдение Конституции Российской Федерации в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина, связанных с охраной объектов культурного наследия, исполнение международных договоров в сфере охраны объектов культурного наследия с участием Российской Федерации, ратифицированных в установленном порядке, исполнение Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», иных федеральных законов, регулирующих правовые отношения по охране объектов культурного наследия, законов субъектов Российской Федерации об охране объектов культурного наследия органами и должностными лицами, перечень которых содержится в статьях 21 и 26 Федерального закона от 17 января 1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а также соответствие отмеченным законам правовых актов, издаваемых указанными органами и их должностными лицами.

Основными задачами надзорной деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере общественных отношений являются: – защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан в области культуры в части доступа к объектам культурного наследия; – защита государственных и общественных интересов в сфере сохранения объектов культурного наследия Российской Федерации, являющихся частью Всемирного культурного наследия с учетом международных обязательств России; – обеспечение законности деятельности поднадзорных органов и лиц и издаваемых ими правовых актов в сфере охраны и использования объектов культурного наследия; – обеспечение законности в деятельности органов государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия; – своевременное выявление, предупреждение и пресечение нарушений в области охраны объектов культурного наследия, принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, возмещению вреда и восстановлению нарушенного права;

Приведённый перечень основных задач не является исчерпывающим и может корректироваться в зависимости от изменяющейся ситуации в рассматриваемой сфере общественных отношений.

В современных условиях, с учётом социальной значимости общественных отношений по охране памятников истории и культуры, необходимо говорить о том, что прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия следует выделять в качестве комплексного направления деятельности органов прокуратуры, в рамках которого реализуется функция прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов.

Сложный типологический состав объектов культурного наследия обуславливает комплексный характер мероприятий по их сохранению, а также публичного управления и правового регулирования их охраны, что в свою очередь, должно определять межотраслевой и многообъектный характер прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия