**Ассоциация Адвокатов России за Права Человека**

****

 

**КОРРУПЦИЯ И ОБЪЕКТЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ: НЕЗАВИСИМЫЙ ДОКЛАД ВСЕРОССИЙСКОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРИЕМНОЙ ЧИСТЫЕ РУКИ**

**12 марта 2015**

**Москва**

СОДЕРЖАНИЕ:

1. Введение…………………….……………………………………………………………3
2. Общая информация…….. ………………………………………………………………4
3. Коррупция в сфере недвижимых объектов культурного наследия……………..........5
4. Коррупция в сфере охраны и использования культурных ценностей………............11
5. Коррупция в сфере охраны территорий исторических поселений………………….13
6. Коррупция в сфере охраны культурно-исторических и природных комплексов, уникальных культурных и природных ландшафтов…………………………………14
7. Выводы и рекомендации……………………………………………………………….16

**Введение**

Настоящий доклад Всероссийской Антикоррупционной Общественной Приемной ЧИСТЫЕ РУКИ является независимым и объективным исследованием, содержащим информацию об уровне коррупции в сфере охраны, использования и реализации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в настоящем докладе отражены статистические данные, описаны применяемые коррупционные схемы, а также содержатся иллюстрирующие текущую ситуацию резонансные ситуации, законодательные инициативы, меры по предотвращению коррупции в сфере охраны памятников.

Настоящий доклад приемной ЧИСТЫЕ РУКИ представляет собой аналитический материал, подготовленный специалистами приемной на основе анализа причин коррупции, тенденций развития коррупционных проявлений и экспертных мнений о современном состоянии коррупции в России; в ходе работы с жалобами на коррупцию в сфере охраны, использования и реализации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации специалисты приемной выработали ряд рекомендаций по предупреждению и противодействию коррупции.

Составители доклада являются независимыми экспертами, специалистами в своей области, не преследуют каких-либо политических целей, не имеют каких-либо личных симпатий или неприязненных отношений к лицам, упоминаемым в настоящем докладе.

Настоящий доклад основан на жалобах и обращениях граждан, организаций, информации из СМИ, поступивших в приемную ЧИСТЫЕ РУКИ изо всех регионов России по телефонам «горячей линии» (495)968-30-44, (495) 922-85-34, на основе личного приема граждан, по электронной почте, почтовым сообщением, курьерской почтой.

По мнению специалистов приемной ЧИСТЫЕ РУКИ, немаловажную роль в борьбе с коррупцией в России играет активность граждан, готовых не только заявлять о нарушении своих прав, но и бороться за их восстановление.

Специалисты приемной обращают внимание, что при подготовке настоящего доклада учитывались меры, принятые Россией по противодействию коррупции, такие как ратификация Россией в 2006 году Конвенции ООН против коррупции, принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", разработка Президентом РФ программы противодействия коррупции и т.д.

**Общая информация**

Подписанный Президентом РФ 22 октября 2014 года Федеральный закон №315, вносящий изменения в закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», вступил в силу 22 января 2015 года.

Изменения направлены на улучшение правового регулирования в области сохранения, использования и государственной охраны культурного наследия: уточнено понятие «территория объекта культурного наследия» — то есть территория, на которой находится исторический объект, ее границ (они могут не совпадать с границами земельных участков), порядок определения этих ограничений Министерством культуры РФ. Также устанавливаются требования к деятельности на территории культурного объекта: нельзя дополнительно возводить объекты капитального строительства, проводить строительные работы, за исключением работ по сохранению объекта. Устанавливаются ограничения для совершения сделок с памятниками истории и культуры.

Согласно вступившим в силу поправкам освобождаются от земельного налога земельные участки, на которых расположены музеи-заповедники. Поправками дано определение территории объекта культурного наследия, установлен порядок определения и установления границ территории объекта культурного наследия, введен дифференцированный режим земель в границах территории объектов культурного наследия, согласующийся с Градостроительным кодексом России и требованиями законодательства об объектах культурного наследия; уточнен порядок использования земельных участков в границах территорий объектов культурного наследия.

Закон определил среди прочего и особенности приватизации ОКН.

Что касается непосредственно объектов культурного наследия, то согласно информации из открытых источников по последним данным, в России официально насчитывается около 140 тысяч объектов культурного наследия: 25 тысяч являются памятниками федерального значения и около 115 тысяч – памятниками регионального и местного значения. Из данного количества порядка 13 тысяч памятников входят в список Всемирного культурного наследия ЮНЕСКО.

Важно отметить, что практически каждый третий памятник находится в неудовлетворительном состоянии в настоящее время.

Так, согласно данным, только в течение 2012 года в России было утрачено порядка 40 объектов культурного наследия - 31 архитектурный и 9 археологических, 35 объектов - в 2011 году.

Если кратко оценить вступившие в силу поправки, то их главное новшество – появление определения «территория объекта культурного наследия», под которой следует понимать пространство, занятое самим памятником, а также связанное с ним "исторически и функционально". Такими территориями теперь могут быть не только земли, но и леса, водоемы.

Еще более важным изменением стала возможность для граждан и организаций брать памятники в аренду.

Речь идет об усадьбах в пригороде, старых зданиях в черте города, также взять в аренду и восстановить можно какой-либо разрушенный храм или памятник, бюст какого-либо исторического деятеля, мемориал. Срок такой аренды - до 49 лет, а сам памятник должен быть в неудовлетворительном состоянии, восстановить объект необходимо в срок не более 7 лет. Размер арендной ставки определяется в каждом конкретном случае и назначается с того дня, когда министерство примет реставрацию. Размер льготы рассчитывается исходя из расходов арендатора на проведение работ, подтвержденных сметой и актом.

Предусмотрены и штрафы за причинение вреда памятнику со стороны арендатора: для граждан в размере от 15 до 200 тысяч рублей, для должностных лиц - от 20 до 400 тысяч рублей, для юридических лиц - от 200 тысяч до 5 миллионов рублей.

По мнению специалистов, количество памятников увеличится, так как изменения коснулись и выявления и утверждения статуса объектов: сообщить о новом объекте может любой человек, кроме того, поправки обязывают проводить исследование самих специалистов при ведомстве.

Необходимость принятия изменений вызвана негативной тенденцией за последние десятилетия в сфере охраны, использования и реализации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, аварийное и руинированное состояние памятников архитектуры, истории и монументального искусства. Крайне негативно на состоянии объектов культурного наследия сказываются несанкционированная застройка, нерегулируемый туризм, которые оказываются хуже причин естественного разрушения, в связи с чем вопрос сохранения объектов культурного наследия стоит очень остро и в настоящее время.

**Коррупция в сфере недвижимых объектов культурного наследия**

Под недвижимыми объектами культурного наследия понимаются здания и сооружения, а также земельные участки под ними и прилегающие к ним территории, являющиеся объектами культурного наследия народов Российской Федерации.

Специалисты отмечают, что согласно информации, поступающей от граждан и от организаций, на уровне регионов, на уровне местного самоуправления, наиболее распространенной коррупционной схемой является заключение договора аренды с одним из аффилированных с чиновником лиц для последующей сдачей в субаренду арендованных объектов культурного наследия по коммерческой стоимости. Порой передача объекта культурного наследия производится неофициально через аффилированных лиц, т.е. аффилированное лицо по факту владеет объектом и сдает его по коммерческой стоимости под офисы, рестораны, банкетные залы последующим субарендаторам. Зачастую все отношения в этой цепочке носят неофициальный характер, т.е. деньги за субаренду передаются наличным путем, договорные отношения носят устный характер.

Впоследствии, как рассказывают граждане и организации, контролирующий чиновник получает, как правило, от 30 % до 50% от прибыли, полученной от сдачи объектов в субаренду. Сдача в аренду объектов культурного наследия является одной из самых выгодных сфер в предпринимательской деятельности, до 1/3 сдаваемых офисов – объекты культурного наследия, при этом главной проблемой является то, что немалая часть объектов культурного наследия являются не выявленными и отсутствуют в реестре, в чем заинтересованы чиновники и аффилированные с ними лица.

На практике сложилась ситуация, что десятками объектов культурного наследия владеть может одно лицо или одна организация. На уровне Москвы, например, это могут быть несколько десятков человек и организаций, то например, на уровне местного самоуправления – одна организация или одно физическое лицо.

Как правило, проверки на местах не проводятся, а в крупных городах – завершаются подкупом проверяющих. В данном случае речь идет о сдаче в аренду сотен тысяч квадратных метров. В результате бюджет недополучает сотни миллионов рублей. Так, например, по расчетам специалистов, в городе Москве региональный и федеральный бюджеты недополучают в целом порядка 250 000 000 рублей в год.

Специалисты подчеркивают, что есть населенные пункты, в которых отсутствуют объекты культурного наследия, в данном случае речь о них не идет, а идет о городах, где недвижимые объекты культурного наследия являются частью населенного пункта: Москва, Санкт-Петербург, Новгород, Псков и т.д. Речь идет о городах, где объектов культурного наследия много, соответственно, бюджеты этих городов, региональные и федеральный бюджет, в зависимости от вида собственности объектов, недополучают десятки, сотни миллионов рублей в год.

Негативный эффект состоит не только в ударе по бюджету, но и в ударе по экономике. Так, речь идет о монополии на сдачу в аренду, соответственно, о монополии в формировании ценообразования, которое зачастую является необоснованно высоким на рынке аренды нежилых помещений, что в свою очередь, сказывается на развитии малого и среднего бизнеса, который нуждается в аренде. В результате для многих предпринимателей аренда становится неподъемной. В данном случае между бизнесом и государством существует ненужный посредник, по сути, паразитирующий и на государстве, и на бизнесе. Выявленные нарушения влекут за собой штрафы, сумма которых невелика, а привлечение к ответственности скорее носит формальный характер.

Данные нарушения и схемы крайне редко выявляются и пресекаются при том, что они повсеместны. Обнаружить незаконную сдачу в субаренду объектов культурного наследия несложно, достаточно обратиться к объявлениям о сдаче нежилых помещений в аренду: сдаются не только части зданий, помещения, а целые особняки, в т.ч. и в центре Москвы. В качестве примера может послужить ситуация, пресеченное прокуратурой в городе Москве незаконное использование объектов культурного наследия федерального значения. Таганская межрайонная прокуратура г. Москвы провела проверку законодательства при использовании федерального недвижимого имущества на поднадзорной территории. Было установлено, что здания по Школьной улице, д.26-42 стр.1 включены в перечень объектов культурного наследия федерального значения – Ансамбль «Рогожской Ямской Слободы ХIХ века».

Однако, часть нежилых помещений площадью 113 кв.м. использовались ИП «Забежанская» под магазин «Ткани» без оформления правоустанавливающих документов и без согласования с собственником имущества, часть нежилых помещений площадью 111,7 кв.м. использовались организацией с ограниченной ответственностью под офис на основании договора аренды, заключенного с Благотворительным фондом «Поддержки и развития музыкального образования». Установлено, что недвижимое имущество сдано в аренду незаконно, поскольку Благотворительный фонд не является собственником помещений.

Прокурор возбудил в отношении организаций производство об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.24 (использование находящегося в федеральной собственности объекта нежилого фонда без надлежаще оформленных документов либо с нарушением установленных норм и правил эксплуатации и содержания объектов нежилого фонда) Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда г. Москвы ИП «Забежанская» привлечена к административной ответственности в виде штрафа в размере 2 тыс. рублей, ООО – 20 тыс. рублей. Нарушения при использовании федерального имущества были устранены.

Вторая по популярности коррупционная схема – намеренное доведение объекта культурного наследия до состояния не подлежащего восстановлению либо требующего капитального ремонта.

Данная схема активно используется крупными коммерческими структурами, банками для скупки привлекательных земельных участках в престижных районах городов и областей. Как правило, объект культурного наследия, находящийся на коммерчески привлекательном земельном участке, если объект является выявленным объектом культурного наследия, то он лишается данного статуса и продается данной коммерческой структуре по заниженной рыночной стоимости как фактически подлежащий сносу. В таких случаях формально соблюдена рыночная стоимость, так как объект доведен до непригодного состояния, соответственно, продается по заниженной цене. В результате, на месте объекта появляется коммерческая застройка в виде офисных зданий, паркингов и т.д. Когда невозможно лишить объект статуса культурного наследия, то объект продается через аукцион, в данном случае очень странным является механизм продажи через акционерное общество ОАО "Распорядительная дирекция Минкультуры России". Зачастую объект подвергается намеренному уничтожению третьими лицами, например, если объект деревянный, то чаще всего такие объекты сгорают, и продается в этом случае земельный участок для коммерческих целей.

Как рассказывают гражданские активисты, чиновники часто в таких случаях проявляют коррупционный интерес и их решения продиктованы исключительно коррупцией.

Как сообщают активисты, коррупция выражается либо в заранее оплаченных взятках, либо в доле от строящегося объекта (офисы, квартиры, дома, достающиеся аффилированным с чиновником лицам), либо коммерческая структура осуществляет строительные работы через строительную компанию, аффилированную с чиновником.

Данная схема периодически выявляется органами внутренних дел, но не так часто, как применяется.

В качестве примера можно привести несколько ярких ситуаций.

В Москве около 23.00 10 марта загорелось чердачное помещение доходного дома XIX века по Ордынскому тупику, 6, по соседству с Третьяковской галереей. Примечательно, указывают гражданские активисты, что пожар произошел после одобрения планов реконструкции домов 4 и 6 по Ордынскому тупику под строительство элитной недвижимости в охранной зоне. Первоначально предполагался полный снос исторических зданий, нынешняя версия проекта предполагает снос до фасадных стен по линии Ордынского тупика. В феврале 2015 года на это здание в Департамент культурного наследия была подана рекомендация о постановке его на охрану как объекта культурного наследия.

Другой пример, подмосковный город Королев, снос Дома Стройбюро, уничтожен охраняемый государством объект культурного наследия ХХ века. Уничтожен памятник архитектуры и памятник монументальной живописи. Стенная роспись работы художника В.Н.Маслова была одним из двух сохранившихся образцов авангардной монументальной живописи, аналогов которым в мире на сегодняшний день нет, подчеркивают защитники здания.

Еще один яркий пример, город Екатеринбург: на месте снесенного особняка на ул. Гоголя 7, являвшегося объектом культурного наследия, организована стоянка автомобилей. Министерство по управлению госимуществом обязывало ранее восстановить здание, прокуратура возбуждала административное дело в отношении строителей. Однако от дома не осталось даже фундамента в декабре 2014 года. Известно, что в 2001 году здание по улице Гоголя, 7 было поставлено на государственную охрану. Строению был присвоен статус объекта культурного наследия с наименованием «Дом жилой с элементами русского барокко в декоре».

Есть и еще более абсурдный пример. Подмосковный поселок Клязьма, «Дача Александренко», постройки 2-ой половины 19 – начала 20 века, Московская область, г. Пушкино, мкр-н Клязьма, ул. Пушкинская, д. 42. Объект продается открытым акционерным обществом «Российский аукционный дом» путем проведения торгов в форме аукциона, после неоднократных переносов аукцион назначен на 30 марта 2015 года. Объект продается с обременением: существует обязательство по сохранению объекта культурного наследия федерального значения (Охранное обязательство №23-12 от 29.02.2012 г. на объект культурного наследия Федерального значения). Ориентировочная стоимость реставрационно-восстановительных работ составляет 275 635 615 (Двести семьдесят пять миллионов шестьсот тридцать пять тысяч шестьсот пятнадцать) рублей 00 копеек.

Состояние объекта и земельного участка ухудшалось из года в год, что подтверждается данными бюллетеня Счетной палаты РФ №7 (91) 2005 года, согласно которому специалисты Счетной палаты РФ указывали на последствия отсутствия охранных обязательств, а именно, что «памятник федерального значения «Дача  Александренко» (пос. Клязьма Пушкинского района) длительное время не использовался, несмотря на то, что юридически находился в пользовании проектно-конструкторского бюро «Квадро». Общественное объединение пос. Клязьма добивалось передачи «Дачи Александренко» какой-либо местной или областной организации для использования под музей. В 2003 году Министерство имущественных отношений Российской Федерации передало «Дачу Александренко» в хозяйственное ведение ФГУП «Сигма» без согласования с Министерством культуры Московской области и, соответственно, без оформления охранных обязательств. Через месяц «Дача Александренко» сгорела полностью, и претензий по поводу уничтожения памятника федерального значения предъявить некому.

В настоящее время, выставленный на аукцион - объект незавершенного строительства (оставшийся после пожара фундамент был оформлен как объект незавершенного строительства) – не соответствует действительности: даже от фундамента за 10 лет не осталось следов, однако формулировка «объект незавершенного строительства» позволяет продажу в случае, если объект не будет трижды продан через аукцион, продать его напрямую.

Местные жители стали фактически свидетелями поджога 2003 года, однако уголовное дело так и не было возбуждено, несмотря на то, что в момент поджога «дачу Александренко» охраняли жители Клязьмы с ночевкой, поддерживали дачу в удовлетворительном состоянии, и видели одного из исполнителей поджога.

Абсурдность ситуации заключается в том, что жители поселка Клязьма готовы своими силами восстановить дачу Александренко и даже наши местных меценатов, готовых проспонсировать восстановление дачи Александренко и оставить объект в собственности государства, не продавая его коммерческим организациям. Также жители подчеркивают, что восстановление объекта, по их расчетам, обойдется в 20 миллионов рублей, а не в заявленные сотни миллионов, заявленные в лоте, цена неоправданно завышена, считают местные жители, и подозревают чиновников в коррупции. Более того, как говорят жители, в Клязьме нет дома культуры и творчества, согласно планам жителей, дача Александренко и должна стать домом творчества для детей и юношества.

Специалисты отмечают, что в данном случае ситуация выглядит более чем странно, неясен мотив продажи объекта культурного наследия при условии, что государству восстановление не будет стоит никаких затрат – все работы готовы выполнить спонсоры, и право собственности останется за государством без каких-либо обременений для государства, а в помещении дачи появится дом творчества на Клязьме.

Все указанные ситуации и другие многочисленные примеры по стране объединяет то, что не возбуждаются уголовные дела по фактам умышленного уничтожения объектов культурного наследия при наличии всех признаков преступления.

Специалисты подчеркивают, что необходимо органам внутренних дел усилить работу по фактам выявления признаков состава преступления по данной категории дел, а также усилить проверки и контроль за коррупционной заинтересованностью сотрудников органов внутренних дел на местах в сокрытии данной категории дел.

Специалисты рекомендуют проявлять гражданскую активность в защите объектов культурного наследия, особенно тех, кто проживает по соседству, так как своевременная гражданская активность в подавляющем большинстве случаев позволяет сохранить объекты культурного наследия. Пример жителей Клязьмы, которые встали активно на защиту «дачи Александренко». В конце января состоялся митинг, благодаря чему удалось перенести дату аукциона и привлечь внимание чиновников разного уровня к ситуации. Также жители обратились и в приемную ЧИСТЫЕ РУКИ, жалоба была взята под общественный контроль, в настоящее время по сообщению специалистов Комитетом по культуре ГД РФ был подготовлен соответствующий запрос в Правительство Московской области для проверки.

**Коррупция в сфере охраны и использования культурных ценностей**

Под культурными ценностями понимаются движимые объекты культурного наследия, хранящиеся в фондах музеев, в объектах культурного наследия.

В настоящее время музеи и объекты культурного наследия являются предметом исследования и изучения, и многие культурные ценности даже не учтены, что позволяет злоумышленникам, в частности руководителям музеев и объектов культурного наследия недобросовестно их использовать и расхищать.

Более того, существует серьезная проблема с церковными ценностями, которые также не учтены, но представляют культурную ценность, например, иконы старых мастеров, предметы церковной утвари с использованием драгоценных металлов и камней.

В данном случае речь идет о незаконной продаже частным коллекционерам в России и о контрабанде за рубеж. Существуют целые коррупционные каналы среди таможенников и пограничников, закрывающих глаза на вывоз культурных ценностей, зачастую для контрабанды используется дипломатический иммунитет. В результате Россия является одним из лидеров контрабанды культурных ценностей за рубеж.

Самые престижные аукционы проводятся в элитных кварталах Парижа, Лондона и Нью-Йорка, где представлены культурные ценности России в виде лотов от церковной утвари до картин русских классиков живописи, уникальных украшений имперской России, оказавшихся контрабандой вывезенными за рубеж.

В такого рода аукционах участвуют коллекционеры со всего мира. По сути, речи идет международной контрабанде и коррупции.

В качестве примеров можно привести несколько ситуаций.

Так, одна из самых крупных партий икон была задержана таможенниками в феврале 2014 года в аэропорту «Шереметьево». Бывший военнослужащий пытался провезти через границу 454 ценные иконы в чемоданах среди личных вещей.

В данной ситуации вопрос возникает к тому, где бывший военнослужащий приобрел такое количество икон, так как 80 процентов икон, входящих в реестр «ценных объектов», уже вывезено из страны согласно официальной статистике.

Другая ситуация с иконами и церковной утварью – скандал с вывезенными митрополитом Викентием в Узбекистан культурными ценностями: . как минимум две вещи из багажа священнослужителя по закону охраняются государством и никогда не должны были покидать пределы Российской Федерации — резной золоченый киот и уникальная житийная икона Святого Симеона Верхотурского возрастом старше 100 лет в октябре 2014 года.

В сентябре 2014 года в аэропорту «Шереметьево» был задержан гражданин Сирии, пытавшийся вывезти 15 икон предположительно XVIII - начала XX веков, документы на иконы отсутствовали. По предварительному заключению представителя Минкультуры, иконы являются культурными ценностями. Вывоз таких предметов из России возможен только при наличии необходимых документов.

**В 2012 году в Маньчжурском аэропорту у пассажира рейса Иркутск-Маньчжурия таможенники изъяли незаконно ввезенные из России работы художников:** во время досмотра багажа одного из пассажиров было обнаружено около 80 произведений российских художников, представляющих культурную ценность.

Еще одна ситуация связана с сотрудниками музеев.

В февраля 2015 года пресс-служба Эрмитажа сообщила о пресечении попытки хищения гравюр, литографий и фотографий из старинных книг: по подозрению в преступлении был задержан сотрудник научной библиотеки Эрмитажа. Летом 2006 года во время проведения инвентаризации была обнаружена пропажа 221 экспоната, которые не найдены до сих пор.

По статистике Интерпола, в России воруют из музеев больше, чем где-либо еще в Европе: за последние 15 лет из страны были вывезено и продано на черном рынке предметов искусства на сумму более миллиарда долларов.

**Коррупция в сфере охраны территорий исторических поселений**

Под территориями исторических поселений понимаются объекты, представляющие архитектурно-градостроительное наследие, в которые входят памятники истории и культуры, памятники градостроительства, архитектурные ансамбли, образцы застройки и исторический ландшафт, исторические облики городов и поселений с характерными чертами таких как, выразительность общего силуэта и панорама, необычная топография, особая живопись улиц и ландшафт, самобытность памятников древнего зодчества, местные художественные и строительные традиции.

Коррупция в данной сфере – частое явление в России и выражается в строительстве объектов, выходящих за рамки характерных черт исторического поселения. Разного рода современные коммерческие застройки в исторических центрах, изменяющие до неузнаваемости облик города и ландшафт.

В коррупционную схему, как правило, включены главы тех или иных поселений, так как согласование документации невозможно без участия глав поселений. Часты случаи возбуждения уголовных дел в отношении глав поселений за незаконную выдачу разрешительной документации на строительство. Также в коррупционную цепочку включены представители контрольно-надзирающих органов, в т.ч. и правоохранительных, и судов. Однако на практике количестве возбужденных уголовных дел ниже, чем реальное количество нарушений.

Практически каждый исторический центр подвергся в той или иной степени незаконной застройке, меняющей облик поселения.

Специалисты отмечают, что необходимо правоохранительным органам усилить работу по охране исторических центров, а любой объект строительства, изменяющий облик поселения – проверять на предмет законности и коррупционную составляющую.

В данном случае специалисты предлагают обратиться к мировой практике. Так, в Париже, Вашингтоне беспощадно боролись с попытками вмешательства в облик исторических поселений, вплоть до сноса кварталов и восстановления прежнего облика.

В качестве примера можно привести можно привести застройку исторического поселения в городе Чехове, поселка Офицерский, где местные жители считают, что имеется подозрение на коррупцию. В частности поселок Офицерский был образован в 1947 году на основании Постановления Совета Народных Комиссаров СССР №1466 от 21 июня 1945 года накануне Парада победителей на Красной площади для старших офицеров и генералов-участников Великой Отечественной войны. Поселок Офицерский имеет особую форму – пятиконечной звезды, что до сих пор ясно видно на городском плане, с остающимся и сейчас неизменным архитектурным обликом: малоэтажные строения в лесном массиве, напоминающем  лесопарковую зону. Внесение архитектурных изменений, предложенных застройщиков, поставило под угрозы внешний облик населенного пункта. Уникальная форма земельного участка, где расположен поселок Офицерский под угрозой исчезновения под коммерческой многоквартирной застройкой, на месте единообразных домов появятся объекты малоэтажного строительства.

Практический в каждом городе, где есть исторические центры, можно найти подобные примеры и жалобы местных жителей.

Другой пример - 22 марта 2014 года Правительство Российской Федерации по представлению Министерства культуры РФ утвердило объект культурного наследия «Достопримечательное место Древний Радонеж. XIV-XV вв.». Древний Радонеж, сообщают местные жители, до наших дней сохранившийся уникальный историко-археологический и ландшафтный комплекс памятников раннемосковской эпохи. В результате многолетних исследований в окрестностях Радонежа было выявлено около 290 памятников археологии, истории, архитектуры и исторической планировки, дошедших до наших дней в сохранившемся ландшафтном окружении. На основе этих исследований был разработан проект зон охраны Древнего города Радонеж, который был утвержден решением Мособлисполкома № 826/20 от 12.06.1986.

Однако с 2007 г. в охранной зоне изменился вид разрешенного использования земель с «сельскохозяйственного производства» на «дачное строительство»: на площади 226 гектар было начато дачное строительство, в частности, на одном из древнейших поселений Радонежской волости (стоящем на охране как памятник археологии селище Лешково-9 конца XIII - XIV в.).

**Коррупция в сфере охраны культурно-исторических и природных комплексов, уникальных культурных и природных ландшафтов**

Специалисты отдельно выделяют охрану культурно-исторических и природных комплексов, уникальных культурных и природных ландшафтов. Как правило, данные объекты включат в себя обширные территории, в т.ч. населенные пункты, поля, леса, водоемы. В данном случае речь идет об охраняемых территориях, использование которых законодательно ограничено рамками охраны культурно-исторических и природных комплексов, уникальных культурных и природных ландшафтов.

Такого рода территории не должны произвольно застраиваться, а разрешительная документация для внесения каких-либо изменений имеет дополнительные ограничения с учетом интересов культурно-исторических и природных комплексов, уникальных культурных и природных ландшафтов. Например, если есть поле, и оно является частью ландшафтного ансамбля, то на этом поле исключено какое-либо строительство и использование поля в иных целях, кроме сельскохозяйственных, независимо от вида собственности. Однако, на практике многие чиновники и коммерческие структуры поддаются соблазну застроить и использовать для коммерческих целей культурно-исторические и природные комплексы, уникальные культурные и природные ландшафты.Безусловно, это грубое нарушение закона, когда на территории исторического заповедника появляются коттеджные поселки, виллы, коммерческие объекты. В данном случае, осуществление застройки и изменение вида разрешенного использования земли без нарушения закона невозможно. Тем не менее, находятся смельчаки среди коммерсантов, осваивающих земли исторических заповедников, а в некоторых случаях и предпринимающие попытки захвата территорий исторических заповедников целиком.

Специалисты отмечают, что данная категория коррупционных схем – частое явление на всей территории России. Количество уголовных дел по факт нарушения закона ничтожно мало со случаями нарушений.

Зачастую там, где руководство исторических заповедников, гражданские активисты проявляют активность, в этих случаях удается добиться исполнения закона и устранить допущенные нарушения.

Ярким примером является государственный музей-заповедник Горки Ленинские Ленинского района Московской области. На охраняемой территории музея-заповедника была осуществлена массовая застройка коттеджными поселками и складскими помещениями, где была изменена категория земель, где наглость коммерсантов и бездействие чиновников едва не привели к сносу памятника «Шагающий Ленин» на Каширском шоссе и к захвату дороги к музею В.И. Ленина и превращение в дорогу закрытого коттеджного поселка.

Однако благодаря тому, что руководство музея Горки Ленинские начало активно защищать территорию музея-заповедника, обратилось к специалистам приемной ЧИСТЫЕ РУКИ, и специалисты приемной взяли дело под общественный контроль удалось остановить рейдерский захват территории, прокуратурой официально выявлены нарушения в ходе застройки территории, дальнейшая застройка запрещена. Кроме того, на территории музея-заповедника Горки Ленинские запрещена выдача разрешительной документации на какое-либо строительство до момента присвоения статуса территории «достопримечательное место» и внесения в Реестр. Здание резиденции В.И. Ленина получило финансирование на проведение ремонтных работ, в настоящее время начата реставрация и ремонт. Однако остается нерешенным вопрос с уникальным памятником Исаака Бродского «Шагающий Ленин»: по-прежнему памятник не взят на баланс, остается бесхозным, земельный участок, на котором расположен памятник не состоит на кадастровом учете.

В 2014 году местные жители и общественные деятели выступили в защиту музея-заповедника Есенина от коттеджной застройки. В плане по устранению нарушений авторы предлагают основать достопримечательное место «Есенинская Русь» на основе охранной зоны десятилетней давности (до ее пересмотра и сокращения). Также в документе предлагается запретить любое строительство на этой территории. Здания, которые построены внутри охраняемой зоны предлагается считать «диссонансными, с запретом их реконструкции, новых пристроек и строительства новых зданий на месте старых». На территории музея-заповедника Есенина была проведена повторная проверка Генпрокуратуры РФ. Результаты предыдущей проверки были признаны неудовлетворительными, о чем советник президента по культуре Владимир Толстой известил Владимира Путина.

Приведенные примеры иллюстрируют ситуацию, характерную для всех регионов России, где есть музеи-заповедники.

**Выводы и рекомендации**

Исходя из полученных специалистами приемной ЧИСТЫЕ РУКИ данных, очевидно, что проблема коррупции в сфере охраны объектов культурного наследия в России является острой, как и все прочие сферы, сферу, связанную с объектами культурного наследия, коррупция не обошла стороной. Приведенные данные характерны для всех регионов России пропорционально стоимости недвижимости.

Объекты культурного наследия обладают особой коммерческой привлекательностью для коммерческих структур и коррупционеров по ряду причин, начиная от места расположения объекта и завершая его известностью, узнаваемостью, упоминаемостью и т.д.

По мнению специалистов, большое количество объектов культурного наследия с 1991 года были обременением для государства, которое было не в силах проконтролировать судьбу всех объектов культурного наследия, внести их в перечень, к настоящему времени многие объекты остаются невыявленными и неучтенными, которые еще предстоит выявить и внести в реестр. К настоящему времени многие объекты утрачены, как памятники архитектуры, так и культурные ценности. Часть объектов чудом сохранилась, однако и они стали предметом коррупционных схем и попыток расхищения. Тем не менее, специалисты отмечают, что имеются положительные тенденции, например, внесены законодательные изменения, позволяющие выявлять объекты культурного наследия, вносить в реестр, осуществлять ремонт. Однако коррупция остается серьезной угрозой как для зарегистрированных объектов, но особенно для неучтенных. В данном случае специалисты рекомендуют контролирующим и надзирающим органам усилить работу в отношении объектов, имеющих признаки культурного наследия.

Недавно внесенные изменения, касающиеся возможности передачи частным лицам объектов культурного наследия, являются попыткой государства разделить бремя содержания объектов с обществом. Создается впечатление, что на каждый объект должен найтись благородный гражданин, который отремонтирует дом-усадьбу, будет жить в нем и дом будет доступен как музей. Однако в реальности возможность граждан в получении объектов культурного наследия существенно ограничена, так как основными покупателями объектов культурного наследия являются банки и крупные строительные компании. По сути, передача идет не обычным гражданам, а олигархам. В результате большое количество объектов культурного наследия в массовом порядке скупается крупными коммерческими структурами. Впоследствии данные объекты используются зачастую уже не как объекты культурного наследия, сдаются в аренду, приходят в упадок. В этом плане интересна судьба легендарного дома «Ленин и печник», «Дом лесника Брикошина», который являлся частью единого ансамбля музея-заповедника Горки Ленинские. Дом был передан в аренду на 99 лет в 1992 году частному лицу, некоему Баясану Рефику Мамедовичу, впоследствии часть земельного участка была приватизирована и далее отчуждена. Вместо ухода и поддержания дома в хорошем состоянии дом сгорел в 90-е годы. В настоящее время дом является бесхозным, земельный участок на кадастровом учете не состоит. Специалисты отмечают, что данный пример – яркий показатель того, что передача объектов культурного наследия в частные руки – не панацея от всех проблем, а напротив, риски утраты объектов в разы возрастают, так как у коммерческой структуры основная цель – получение прибыли, поэтому объекты культурного наследия рассматриваются исключительно исходя из возможности получения прибыли. Очевидно, что извлечение прибыли из объектов культурного наследия далеко не всегда возможно, как следствие, возникает соблазн для уничтожения объекта культурного наследия, подкупа чиновников.

Специалисты считают, что государство должно максимально использовать все возможности для сохранения объектов культурного наследия в собственности государства, а продажа объектов должна носить исключительный характер при невозможности использования иных механизмов сохранения объектов культурного наследия.

Специалисты рекомендуют использовать институт меценатства, привлекая ресурсы на восстановление объектов культурного наследия, сохраняя при этом собственность государства. В тех случаях, когда есть возможность изыскать средства для восстановления – продажа недопустима.

На пленарном заседании Общероссийского форума «Государство и гражданское общество: сотрудничество во имя развития» президент РФ Владимир Путин в частности указал, что: «Добровольчество, благотворительность, меценатство имеют в России глубокие корни. Эти традиции нужно укреплять. Вижу в этом мощнейший ресурс развития России, консолидации общества, обеспечения социальной и межнациональной гармонии».

Необходимо подчеркнуть, что, например, при незаконной сдаче в аренду объектов культурного наследия, специалисты рекомендуют усилить работу правоохранительных органов, прокуратуры по выявлению нецелевого использования объектов культурного наследия.

Кроме того, указывают специалисты, существует необходимость ужесточения наказания за нецелевое использование объектов культурного наследия, в т.ч. за незаконную сдачу в аренду, вплоть до уголовной ответственности.

Также, необходимо повысить эффективность работы правоохранительных органов по расследованию случаев намеренного уничтожения объектов культурного наследия.

Специалисты подчеркивают, что также необходимо усилить работу по противодействию коррупции в сфере пресечения контрабанды культурных ценностей из России за рубеж и разработать систему профилактических мер по противодействию коррупции и своевременному пресечению попыток контрабанды.

Болевой точкой являются бесхозные неучтенные объекты культурного наследия.

Специалисты приемной подготовили и направили в Комитет ГД по культуре и Комитет ГД по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству предложения о внесении изменений в статью 225 Гражданского кодекса РФ и в Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" в связи с плачевной ситуацией вокруг объектов культурного наследия. В профильные комитеты ГД РФ направлены конкретные предложения, которые должны улучшить ситуацию с объектами культурного наследия в России.

В частности, специалисты предлагают внести новое положение в ст. 225 ГК РФ в связи с тем, что на практике бесхозяйной недвижимой или движимой вещью зачастую оказываются объекты культурного наследия, а также бесхозяйные вещи, которые требуют выявления как объекты культурного наследия. Однако нормативных актов, предусматривающих право федерального органа государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия обращаться в суд о признании собственности на бесхозяйный объект культурного наследия в настоящее время отсутствует, как и нормативный акт, гарантирующий, что бесхозяйный объект культурного наследия перейдет в собственность государства. В настоящее время отсутствие конкретного положения в ГК РФ приводит к тому, что объекты культурного наследия оказываются бесхозными, отсутствуют в реестре, надлежащее содержание объектов культурного наследия не осуществляется, так как отсутствует собственник, а законодательная норма, предусматривающая, что федеральный орган государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия может принять в собственность объект культурного наследия также отсутствует. Для полного действия ст. 225 ГК РФ требуется также внести изменения и в Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации".

Специалисты подчеркивают своевременность внесенных предложений, так как отсутствие нормативных актов регулирующих переход бесхозяйных объектов в собственность государства, последующие ремонт, реконструкцию и содержание объектов культурного наследия, создало характерную для большинства объектов культурного наследия в России ситуацию, когда памятники являются бесхозными, не содержатся государством, как правило, не осуществляются ремонт, реконструкция, восстановление объектов культурного наследия, земельные участки под объектами культурного наследия не стоят на кадастровом учете.

Подводя итоги проведенного анализа ситуации специалисты приемной ЧИСТЫЕ РУКИ подчеркивают, борьба с коррупцией должна носить комплексный характер. Эффективность работа правоохранительных органов напрямую сказывается на уровне коррупции, в т.ч. и в сфере охраны объектов культурного наследия. Одними мерами отдельного ведомства в отдельном регионе коррупцию не победить.

Необходимо масштабное противодействие коррупции и повышение эффективности работы правоохранительных органов, законодательные изменения, а также активная позиция граждан, которая порой является существенным противодействием коррупции в данной сфере.