

# Некоторые вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере культуры при реализации национальных проектов

## Some issues of prosecutorial supervision over the implementation of legislation in the field of culture in the implementation of national projects

**Лавров В.В.**

Канд. юрид. наук, канд. ист. наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры РФ

**Lavrov V.V.**

Candidate of Legal Sciences, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of state law disciplines, St.Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,

### **Аннотация**

В статье проводится анализ практики прокурорского надзора за исполнением законов при реализации национального проекта «Культура». Делается вывод о том, что надзор за исполнением законодательства при реализации национальных проектов наиболее тесно связан с надзором за исполнением бюджетного законодательства, а также надзором за исполнением законодательства о контрактной системе.

**Ключевые слова:** прокуратура, надзор, культура, бюджет, государственные закупки.

### **Abstract**

The article analyzes the practice of prosecutorial supervision over the implementation of laws in the implementation of the national project "Culture". It is concluded that supervision over the implementation of legislation in the implementation of national projects is most closely related to supervision over the implementation of budgetary legislation, as well as supervision over the implementation of legislation on the contractual system.

**Keywords:** Prosecutor's office, supervision, culture, budget, public procurement.

Культура в Российской Федерации занимает лидирующие позиции в мировом культурном пространстве. Российская культура по своему историческому развитию задает тон в мире. И в этой связи имеется необходимость сохранения и развития культурной политики для будущего процветания нации.

В последнее время государство и общество всё в большей степени начинают осознавать значимость культуры в жизни страны, в формировании гармонично развитой личности и в укреплении гражданского единства.

04 июля 2020 после одобрения на общероссийском голосовании вступили в силу поправки в Конституцию Российской Федерации, внесенные Законом Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», в соответствии с которыми на уровне основного закона страны (ч. 4 ст. 68 Конституции РФ) было закреплено положение о том, что культура в Российской Федерации, являясь уникальным наследием ее многонационального народа, поддерживается и охраняется государством.

Указанная конституционная новелла, во-первых, возводит культуру страны в ранг конституционных ценностей, а, во-вторых, дополняет положения ст. 44 Конституции РФ о праве граждан на доступ к культурным ценностям и обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры [1; 2].

Внесение дополнения о культуре в текст 68 статьи российской конституции явилось результатом предшествующего развития государственной культурной политики в Российской Федерации.

Государство, заинтересованное в укреплении своего конституционного строя, экономической модернизации, духовном возрождении нации и сохранении цивилизационной самобытности выражает и защищает фундаментальные интересы и ценности народа, способствует развитию общества [3].

Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808 утверждены «Основы государственной культурной политики», в которых под культурой понимают совокупность общественных отношений по сохранению и производству культурных ценностей [4].

Именно в «Основах государственной культурной политики» государство впервые возводит культуру в ранг национальных приоритетов.

В целях формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 N 683 была утверждена «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», в которой определена роль культуры в системе национальной безопасности страны и «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации» (утв. Указом Президента РФ от 05.12.2016 № 646).

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается опасность размывания традиционных российских духовно-нравственных ценностей и ослабления единства многонационального народа РФ путем внешней культурной и информационной экспансии (включая распространение низкокачественной продукции массовой культуры), попыток фальсификации российской и мировой истории, противоправных посягательств на объекты культуры.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» определены важные цели для развития страны на ближайшие 6 лет. Для достижения этих целей разработаны и утверждены 12 национальных проектов. Чтобы быть действенным инструментом реализации национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на шестилетний период, национальные проекты должны быть проработаны и обстоятельно просчитаны. Поэтому для каждого из проектов был подготовлен тщательно разработанный паспорт, который позволяет грамотно двигаться к нужному результату.

Составная часть национальных проектов включает актуальность, цели и мероприятия по их достижению. Главным моментом здесь являются мероприятия, посредством исполнения которых возможна реализация цели национальных проектов. Мероприятия, проводимые в рамках проекта, носят более размытый характер.

Так, анализируя национальный проект «Культура» (далее – нацпроект), можно отметить, что основными мероприятиями, направленными на достижение целей национального проекта, являются: укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации; создание (реконструкция) культурно-образовательных и музейных комплексов; продвижение талантливой молодежи в сфере музыкального искусства; подготовки кадров для организации культуры; поддержка добровольческих движений, в том числе в сфере сохранения культурного наследия народов Российской Федерации.

В Послании к Федеральному собранию РФ от 15 января 2020 г. Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что на реализацию национального проекта «Культура» выделяется более 8 млрд руб. на оборудование и музыкальные инструменты для детских школ искусств. Однако, на сегодняшний день более тысячи помещений, где размещены такие учебные заведения, обветшали или просто непригодны для занятий [5]. Поэтому в рамках реализации национального проекта необходимо создание на всей территории России новых и реконструкция старых, культурно-досуговых организаций клубного типа, культурно-образовательных и музейных комплексов.

Сам нацпроект «Культура» включает три подраздела – федеральных проекта: «Культурная среда», «Творческие люди» и «Цифровая культура» [6]. У каждого из названных подразделов имеются свои паспорта, в которых расписаны задачи и планируемые результаты по окончанию проекта.

Так, в рамках «Культурной среды» предполагается обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры; «Творческие люди» – планирование условий для реализации творческого потенциала нации; «Цифровая культура» отвечает за цифровизацию услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры.

Что касается финансовой части нацпроекта, то финансирование на 2021–2023 гг. составит более 70 млрд руб. Уточняется также, что доля средств пойдет на целевое обеспечение музеев, восстановление и капитальный ремонт экспозиционных площадок Музей Победы, содержание Ржевского мемориала и увеличение государственных зданий Политехнического музея и государственного музея истории космонавтики имени Циолковского.

Несомненно, выделенные бюджетные средства оправданы значимостью поставленных общих целей и задач национального проекта «Культура» для крупных и экономически продвинутых регионов РФ, а если брать отдельные малые и дальние субъекты, то не совсем понятно, что именно там нужно восстанавливать. Так как не везде имеется потребность в новых домах культуры, музеях, выставочных комплексах, а вот потребность в ремонте, а возможно и в строительстве вышеперечисленных объектов, безусловно существует.

Таким образом, национальный проект «Культура» выступает как необходимая мера поддержки, исходящая от государства и оправданно нужная для населения всей страны. Большинство из запланированных мероприятий, регулируемых паспортами проектов, по развитию культурных объектов реализуются в полной мере. Но имеют место и недоработанные вопросы, связанные с пониманием фактического исполнения целей, изложенных в паспортах подразделов нацпроекта, также не до конца понятно, как будет реализовываться нацпроект в регионах с низкой посещаемостью культурных учреждений, и острым стоит вопрос о полном освоении и верном движении выделенных бюджетных средств на основные целевые результаты в рамках национального проекта «Культура».

Осуществление и выполнение указанных мер требует эффективной организации государственного надзора и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнения требований действующего законодательства.

Однако, межотраслевая система правового регулирования определяет межотраслевой механизм управления общественными отношениями в сфере культуры, что в ряде случаев приводит к межведомственным коллизиям, несогласованности действий различных субъектов управления. Указанные обстоятельства приводят к нарушениям законности в указанных сферах общественных отношений, что, в свою очередь, отражается на реальном состоянии законности в сфере культуры. Надзор (контроль) специализированных органов касается определенных областей деятельности, связанных с исполнением какого-либо конкретного законодательства. Вместе с тем, обеспечение законности в сфере культуры требует зачастую комплексного подхода, что невозможно для органов исполнительной власти специальной компетенции [7].

Прокуратура же при осуществлении надзора таких ограничений не имеет. Органы прокуратуры полномочны проверять исполнение законодательства в любой сфере. Более того, прокуратура надзирает за исполнением законодательства, регулирующего деятельность самих контролирующих органов [8, с. 124–136].

Так, например, при проверке исполнения законодательства о сохранении музейного фонда, органы прокуратуры могут проверить соблюдение учреждениями музейного фонда требований законодательства о противопожарной безопасности, о безопасности зданий и сооружений и т.д., исполнение которых необходимо для сохранения культурных ценностей.

Наконец, как показывает анализ правоприменительной практики, органами прокуратуры проводятся проверки исполнения требований бюджетного законодательства при финансировании мероприятий в сфере культуры из средств государственных и муниципальных бюджетов.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 №192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» в целях обеспечения законности, защиты интересов государства и прав граждан при решении масштабных задач по научно-технологическому и социально-экономическому развитию Российской Федерации органам прокуратуры поставлены задачи по обеспечению системного и эффективного надзорного сопровождения реализации национальных проектов [9].

Пунктом 3.16 указанного приказа установлено, что прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам в соответствии с их компетенцией необходимо в области культуры проверять соблюдение законодательства при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте культурно-образовательных музейных комплексов, центров культурного развития в малых и средних городах и сельских культурно-досуговых учреждений, детских театров и муниципальных библиотек, обеспечении их необходимым оборудованием и материалами, вовлечении в установленном порядке в хозяйственный оборот объектов культурного наследия, а также хранении и использовании культурных ценностей, сохранении культурного наследия народов Российской Федерации.

С целью исполнения требований Генерального прокурора Российской Федерации нижестоящими прокурорами на системной основе проводятся соответствующие проверки, в том числе бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе. При этом следует отметить, что зачастую прокурорами выявляются нарушения при реализации указанного национального проекта.

В процессе проведения надзорных мероприятий органами прокуратуры выявляются следующие виды нарушений.

Чаще всего выявляемые нарушения связаны со сроками выполнения контрактов на приобретение необходимого оборудования и инструментов для учреждений культуры.

Так, в рамках реализации регионального проекта «Культурная среда» федерального проекта «Культурная среда» в рамках национального проекта «Культура» МБОУ ДО «Л-кая детская музыкальная школа № 2» заключен муниципальный контракт на приобретение баяна АККО «Артист» в количестве 1 единица стоимостью 515 тыс. руб., данный контракт заключен с ООО «В-кая фабрика музыкальных инструментов АККО», срок поставки – до 31.12.2019, оплата не осуществлялась. В ходе проведенной проверки органами прокуратуры установлено, что фактически поставка инструмента будет осуществляться в срок до 01.07.2020, в связи с длительностью его изготовления, что влечет нарушение сроков контракта. При этом, заказчик до заключения контракта знал о невозможности исполнения муниципального контракта в срок. По указанному факту 30.01.2020 органами прокуратуры в адрес главы города Л-ны, а также директору образовательной организации внесено 2 представления об устранении выявленных

нарушений, которые рассмотрены. По результатам рассмотрения одно должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

В ходе проведения проверок выявляются случаи невыполнения в срок, обозначенный в договоре, работ по ремонту зданий, занимаемых учреждениями культуры.

Так, на территории Л-ского района в 2020 г. в рамках реализации регионального проекта «Культурная среда» федерального проекта «Культурная среда» национального проекта «Культура» предусмотрена субсидия на государственную поддержку отрасли культуры (капитальный ремонт культурно-досуговых учреждений в сельской местности). В рамках данного проекта проводятся мероприятия по капитальному ремонту филиала МБУ Л-ского района «Центральный районный Дом культуры» Д-ского СДК, реализуемого в соответствии с соглашением о предоставлении субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету. Заключен контракт на выполнение вышеуказанных работ с ООО «М-Т». В соответствии с соглашением о предоставлении субсидии Л-скому району выделено 8701,1 тыс. руб. Контракт заключен на сумму 6870,439 тыс. руб. Контракт на сумму 6870,436 тыс. руб. был исполнен. 06.08.2020 г. заключено дополнительное соглашение к контракту об увеличении цены контракта на сумму, не превышающую 10% цены контракта 7 557,335 тыс. руб. 11.09.2020 районной комиссией по приемке работ произведен осмотр объекта капитального ремонта, сделаны замечания по устранению недостатков и направлены подрядчику. Подрядчик приступил к работам по замечаниям.

В связи с выявленными нарушениями, в части отсутствия претензионной работы, а также безынициативностью при осуществлении контролирующей функции за исполнением контактных обязательств, без указания на необходимость изменения технологии осуществления работ, а также уточнения квалификации и специализации работников ООО «М-Т», отсутствии системности претензионной работы, что явилось причиной нарушения сроков исполнения обязательств по контракту, а также невозможности осуществления приемки объекта культуры, межрайонной прокуратурой в адрес начальника Управления культуры и архивного дела администрации Л-ского района 22.09.2020 внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства, по результатам рассмотрения которого одно должностное лицо было привлечено к дисциплинарной ответственности, подрядчику направлена претензия об уплате штрафа, пени, устранении замечаний, и об исполнении обязательств, предусмотренных контрактом. В адрес директора ООО «М-Т» внесено представление об устранении нарушений законодательства, в целях активизации работы на объекте культуры, по результатам рассмотрения представления работы окончены, одно должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

В адрес главы администрации Л-ского района органами прокуратуры была направлена информация о необходимости осуществления работы по взысканию штрафных сумм с подрядчика в связи с нарушением условий контракта.

При заключении контрактов на поставку оборудования для учреждений культуры органами прокуратуры выявляются нарушения требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Так, прокуратурой Т-кого района К-кого края была проведена проверка, в результате которой было установлено, что МКУ «Центр муниципальных закупок» МО Т-ский район, на основании предоставленной МБУ ДО детская музыкальная школа г. Т-ска МО Т-ский район документации, проводился электронный аукцион – «Поставка музыкальных инструментов» с начальной (максимальной) ценой контракта в сумме 3 945 000,00 руб.

Исходя из действующего законодательства, согласно ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» информация, предусмотренная

настоящим Федеральным законом и размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной. Также в п. 1 ч. 1 ст. 33 указанного Федерального закона заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами, в том числе в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости); в описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами «или эквивалент» либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование.

Вместе с тем, заказчиком МБУ ДО детская музыкальная школа г. Т-вска МО Т-вский район в Разделе 2 «Описание объекта закупки», в том числе установлено, что к предмету закупки – пианино – предъявляются следующие требования: материал изготовления рипок – «массив твердой узкослойной ели или эквивалент»; материал изготовления вибрельбланка – «древесина клена или эквивалент»; покрытие клавиш – «акрил или эквивалент»; керн молоточков изготовлен из «древеси́ны клена или эквивалента»; гаммерштили изготовлены из «древеси́ны граба или эквивалента».

Таким образом, в описании объекта закупки Заказчиком установлены требования к материалам, которые не являются товарными знаками, в сопровождении слов «или эквивалент», что противоречит п. 1 ч. 1 ст. 33 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Таким образом, изложенные в представлении факты нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд являются недопустимыми и требуют немедленного устранения. Они стали возможны в связи с ненадлежащим исполнением работниками МБУ ДО детская музыкальная школа г. Т-вска МО Т-вский район своих должностных обязанностей, а также ввиду ослабленного контроля со стороны руководства образовательного учреждения.

На этом основании, прокуратурой района, согласно ст. ст. 22, 24 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», было внесено представление в целях устранения допущенных нарушений законодательства.

Указанные в настоящей статье нарушения наиболее часто встречаются при проверке исполнения законодательства при реализации национальных проектов, в связи с чем их выявление возможно и на иных территориях.

Более того, следует отметить, что надзор за исполнением законодательства при реализации национальных проектов наиболее тесно связан с надзором за исполнением бюджетного законодательства, а также надзором за исполнением законодательства о контрактной системе.

В связи с чем, целесообразно проводить проверки именно в этих направлениях деятельности, обращать особое внимание на информационное обеспечение закупочных процедур, обоснования цен, сроков оплаты работ, качества выполненных работ, поставленных товаров.

## Литература

1. *Хабриева Т.Я., Клишас А.А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". – Москва: Норма, ИНФРА-М, 2020. – 240 с.
2. *Сазонникова Е.В.* Новеллы Конституции Российской Федерации о культуре // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – N 2. – С. 15–17.
3. *Ивакина Д.С.* Основные направления государственной культурной политики в России как основа обеспечения культурных прав личности // Культура: управление, экономика, право. – 2016. – N 4. – С. 35–40.
4. Указ Президента РФ от 24.12.2014 N 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Официальные сетевые ресурсы Президента России <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (редакция от 15.01.2020)
6. Паспорт национального проекта «Культура» [Электронный ресурс] // Официальный сайт. – Министерство культуры РФ. – URL: <https://culture.gov.ru/>.
7. *Лавров В.В.* Деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности при реализации государственной культурной политики // Российский журнал правовых исследований. – 2018. – №2 (15) – С. 194–199.
8. Теория прокурорской деятельности: история формирования и развития научной школы. – Санкт-Петербург: Издательский дом «Петрополис», 2018. – 204 с.
9. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 14 марта 2019 г. N 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» // СПС Консультант Плюс (редакция от 14.03.2019).