

ПРАВОВОЙ РАЗБОР

Правомерность действий прокуратуры при перенаправлении обращений о повреждении объекта культурного наследия (музей-заповедник, «благоустройство» с уничтожением элемента предмета охраны)

1. Краткая постановка вопроса

В границах территории музея-заповедника при «благоустройстве» уничтожена (забетонирована) историческая дорожка, включённая в предмет охраны объекта культурного наследия; работы выполнены без государственной историко-культурной экспертизы, без согласованной проектной документации, без ордера на земляные работы, с разработкой траншей глубиной свыше 80 см. Ответы профильных департаментов противоречат друг другу (один отрицает согласование, другой утверждает, что работы согласованы со всеми ведомствами). Заявления жителей в прокуратуру с просьбой проверить деятельность этих департаментов и с указанием на признаки преступления (ст. 243 УК РФ) прокуратура переслала в сами департаменты; жалобы на такую пересылку вышестоящая прокуратура (прокуратура города) признала необоснованными и переслала материалы в Правительство Москвы, откуда они с высокой вероятностью попадут в тот же Департамент культуры. Требуется оценить правомерность действий прокуратуры и определить надлежащий порядок защиты.

Разбор построен так, чтобы охватить все существенные версии прочтения ситуации: (I) пересылка обращения есть нарушение прямого запрета; (II) пересылка допустима, если обращение не является жалобой; (III) позиция «прокурор не подменяет профильные ведомства» — где она верна и где превращается в отказ от надзора; (IV) пересылка в Правительство Москвы — формально допустимое, но юридически бесплодное действие; (V) обязанность процессуальной проверки по ст. 144–145 УПК РФ; (VI) квалификация содеянного; (VII) инстанции и сроки обжалования.

2. Фактический состав и его правовая квалификация: что именно нарушено

2.1. Правовой режим объекта

Музей-заповедник является объектом культурного наследия (как правило — ансамблем либо достопримечательным местом) и одновременно имеет утверждённый предмет охраны. Предмет охраны — совокупность подлежащих обязательному сохранению особенностей объекта (ст. 3, 33, 47.6 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; далее — Закон № 73-ФЗ). Сведения о предмете охраны включаются в единый государственный реестр и в охранное обязательство (ст. 47.6 Закона № 73-ФЗ). Историческая дорожка, внесённая в реестр предмета охраны, — не «элемент благоустройства», а **охраняемая особенность объекта**, и любые работы, изменяющие её физическую сохранность, суть работы, затрагивающие предмет охраны.

2.2. Обязательный (разрешительный) порядок работ

Работы, затрагивающие предмет охраны, относятся к работам по сохранению объекта культурного наследия (ст. 40, 41, 42, 43, 44 Закона № 73-ФЗ) и требуют всей цепочки разрешительных процедур:

Требование	Норма
Задание органа охраны объектов культурного наследия	ст. 45 Закона № 73-ФЗ
Разрешение органа охраны на проведение работ	ст. 45 Закона № 73-ФЗ
Согласование проектной документации с органом охраны	ст. 45 Закона № 73-ФЗ
Государственная историко-культурная экспертиза проектной документации	ст. 28, 30–32 Закона № 73-ФЗ
Раздел об обеспечении сохранности ОКН в проектной документации при земляных/строительных работах; приостановление работ при	ст. 36 Закона № 73-ФЗ

Требование	Норма
обнаружении объекта с признаками ОКН	
Запрет деятельности в границах территории ОКН, кроме работ по сохранению	ст. 5.1 Закона № 73-ФЗ
Археологические полевые работы — только по разрешению (открытому листу)	ст. 45.1 Закона № 73-ФЗ
Ордер на земляные работы (для г. Москвы — ордер, оформляемый в порядке, установленном Правительством Москвы, с участием ОАТИ)	Постановление Правительства Москвы от 19.05.2015 № 299-ПП «Об утверждении Правил проведения земляных работ, установки временных ограждений, размещения временных объектов в городе Москве» (точный объём требований и параметры глубины подлежат проверке по действующей редакции)

Практически важное следствие: **глубина траншей свыше 80 см** в границах территории ОКН выводит работы за пределы «поверхностного благоустройства» и делает обязательным либо археологическое сопровождение (наблюдение/разведки в рамках открытого листа), либо — при наличии в проекте — прямое согласование раздела об обеспечении сохранности ОКН (ст. 36 Закона № 73-ФЗ). Отсутствие любого из перечисленных документов означает, что работы велись вне разрешительного режима — то есть **заведомо неправомерно**, независимо от того, насколько «согласованными» они называются в ответах департамента культуры.

2.3. Противоречие ответов департаментов — самостоятельное правовое обстоятельство

Ответ Департамента культурного наследия («работы не согласовывал») и ответ Департамента культуры («работы со всеми ведомствами согласованы») несовместимы. Юридическое значение этого:

- как минимум один из ответов содержит **недостоверные сведения**, что образует состав административного правонарушения по ст. 5.59 КоАП РФ (нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан) и может служить основанием оспаривания ответа в порядке гл. 22 КАС РФ;
- противоречие само по себе является **информацией о факте нарушения закона**, требующем принятия мер прокурором, в смысле ч. 2 ст. 21

Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) — то есть основанием для надзорной проверки, а не для переадресации;

- это же противоречие лишает прокуратуру возможности ссылаться на «исчерпанность» вопроса ведомственным рассмотрением: ведомственное рассмотрение не дало определённого результата.

Дополнительно жители вправе требовать документов по Федеральному закону от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»: копии задания, разрешения, согласований, заключения ГИКЭ, ордера. Отказ в предоставлении — самостоятельный предмет обжалования.

3. ВЕРСИЯ 1 (основная). Пересылка обращения в департамент, чью деятельность просили проверить, незаконна

3.1. Нормативная база

Часть 3 ст. 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ) устанавливает прямой запрет: недопустимо направлять жалобу на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Если направление по компетенции невозможно — жалоба возвращается гражданину с разъяснением права обжаловать соответствующее решение или действие в суд.

Часть 3 ст. 10 Закона о прокуратуре воспроизводит этот запрет специально для органов прокуратуры: запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. Аналогичный запрет закреплён в Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (утверждена приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.01.2013 № 45).

Юридическая природа обращений жителей: согласно ст. 4 Закона № 59-ФЗ жалоба — просьба о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов. Заявления жителей содержали: (а) указание на нарушение их права на сохранность объекта культурного наследия и благоприятную окружающую среду; (б) прямое указание на бездействие

конкретных органов — Департамента культуры и Департамента культурного наследия; (в) просьбу проверить деятельность этих органов. Такое обращение по своему содержанию является **жалобой на действия (бездействие) конкретных органов** и одновременно сообщением о преступлении.

3.2. Аргументация

1. Специальный характер нормы: ч. 3 ст. 8 Закона № 59-ФЗ и ч. 3 ст. 10 Закона о прокуратуре — императивные запреты, не допускающие усмотрения прокурора. Направление обращения в департамент не «реализация компетенции», а прямо запрещённое действие.
2. Запрет носит абсолютный характер: он не содержит исключения «если орган является профильным» или «если у органа есть полномочия по существу вопроса». Наоборот — чем более профильным является орган, тем очевиднее конфликт интересов: проверяющий и проверяемый совпадают.
3. Нарушен и порядок переадресации: ст. 8 Закона № 59-ФЗ требует направить обращение в компетентный орган в установленный срок **с уведомлением заявителя о переадресации**; отсутствие уведомления (либо его формальный характер) — самостоятельное нарушение.
4. Результат пересылки предопределён: орган, чью деятельность просят проверить, не может дать объективный ответ по существу; как показывает практика самих заявителей, ответы сводятся к стандартным «отпискам». Тем самым пересылка не «переносит рассмотрение», а **гасит** его.

3.3. Практический вывод по версии 1

Действия прокуратуры по пересылке заявлений в Департамент культуры и Департамент культурного наследия **незаконны**. Это: - нарушение ч. 3 ст. 8 Закона № 59-ФЗ; - нарушение ч. 3 ст. 10 Закона о прокуратуре (специальная норма, приоритетная при конкуренции); - основание для признания бездействия незаконным в порядке гл. 22 КАС РФ (ст. 218, 227 КАС РФ) и для постановки вопроса об ответственности виновных должностных лиц по ст. 5.59 КоАП РФ.

4. ВЕРСИЯ 2. Пересылка допустима, если обращение не является жалобой, а представляет собой сообщение о преступлении или иную информацию

4.1. Логика версии

Ст. 8 Закона № 59-ФЗ, помимо запрета пересылать жалобу обжалуемому органу, содержит правило о направлении обращения, содержащего сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершённом противоправном деянии, в государственный орган в соответствии с его компетенцией. Если считать обращения жителей не жалобой, а «информацией о нарушении» в сфере градостроительства и охраны памятников, прокурор формально вправе направить их в профильный орган — и тогда действия прокуратуры правомерны.

4.2. Почему версия несостоятельна в данном случае

- 1. Конкуренция норм решается в пользу запрета.** Специальная норма (ч. 3 ст. 10 Закона о прокуратуре) и специальный субъект (прокурор) исключают применение общего правила о переадресации «по компетенции» в ситуации, когда в обращении прямо назван обжалуемый орган.
- 2. Обращение одновременно является жалобой и сообщением о преступлении.** Наличие второго качества не отменяет первого: запрет ч. 3 ст. 8 Закона № 59-ФЗ распространяется на жалобу как таковую, независимо от того, что в тексте есть ещё и признаки состава преступления.
- 3. Сообщение о преступлении вообще не подчиняется логике «переадресации по компетенции»** — оно подчиняется процессуальному порядку ст. 144–145 УПК РФ (см. раздел 5). Департамент культуры и Департамент культурного наследия не являются органами предварительного расследования, поэтому направление им сообщения о признаках ст. 243 УК РФ не есть «направление по подследственности» и вообще не является процессуальным решением (ст. 151, 152 УПК РФ).
- 4. Квалификация «информация, а не жалоба» противоречит тексту заявлений,** где прямо сформулирована просьба проверить деятельность названных ведомств. Игнорирование этой просьбы — не переадресация, а неразрешение обращения.

4.3. Практический вывод по версии 2

Версия применима только там и тогда, где обращение действительно не содержит указания на обжалуемый орган (например, анонимная информация

о земляных работах без указания на бездействие департаментов). В настоящем случае она **неприменима**, а ссылка на неё в ответах прокуратуры — способ уйти от существа.

5. ВЕРСИЯ 3 (позиция прокуратуры). «Прокуратура не подменяет профильные ведомства»: границы правомерности

5.1. Нормативное основание позиции

Часть 2 ст. 21 Закона о прокуратуре: при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры **не подменяют иные государственные органы**; проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Аналогичное правило — ч. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре (надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина).

Отсюда действительно следует: прокурор **не обязан** по каждому обращению назначать проверку, не обязан подменять ведомственный контроль и не связан требованием заявителя о форме реагирования. Решение о проведении проверки — дискреционное полномочие прокурора, и суд при проверке в порядке гл. 22 КАС РФ оценивает законность, а не целесообразность (ст. 218, 226, 227 КАС РФ; разъяснения в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»).

5.2. Где эта позиция перестаёт работать — три предела

Предел первый: предмет надзора. Надзор за исполнением законов распространяется на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре). Департамент культуры города Москвы и Департамент культурного наследия города Москвы — именно такие органы. Утверждение «проверять департаменты не наша функция» прямо противоречит закону.

Предел второй: «не подменять» ≠ «передавать нарушителю». Принцип неподменяемости регулирует **распределение компетенции**, а не порядок движения жалобы. Из него не вытекает право прокурора направить жалобу на действия органа этому же органу — это отдельный и самостоятельный запрет

(ч. 3 ст. 10 Закона о прокуратуре). Смещение этих двух норм — логическая подмена, на которой построены ответы прокуратуры города.

Предел третий: информация о нарушениях уже поступила. Часть 2 ст. 21 Закона о прокуратуре называет проверку возможной «на основании поступившей информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором». В данном случае имеется: (а) взаимно противоречивые официальные ответы двух департаментов; (б) сведения об уничтожении элемента предмета охраны; (в) сведения о земляных работах глубиной свыше 80 см без ордера; (г) указание на отсутствие ГИКЭ и согласований. Это не абстрактная жалоба, а совокупность конкретных фактов, каждый из которых проверяем документально. Отказ от проверки при таком наборе требует **мотивированного обоснования**, а не отсылки к «неподменяемости».

Кроме того, при отказе от надзорной проверки прокурор **обязан дать ответ по существу поставленных вопросов** (ст. 10 Закона № 59-ФЗ, ст. 5 и 10 Закона о прокуратуре). Ответ, в котором не разрешён ни один вопрос по существу, а лишь констатируется отсутствие нарушений в собственных действиях, требованиям к ответу не соответствует.

5.3. Практический вывод по версии 3

Позиция «не подменяем профильные ведомства» **правомерна как общий принцип** и может служить основанием для отказа от проверки при отсутствии конкретных фактических данных. В настоящем деле она применена **вне пределов**: (1) предмет надзора охватывает департаменты; (2) принцип неподменяемости не отменяет запрета пересылать жалобу обжалуемому органу; (3) наличествует конкретная информация о нарушениях, требующая мотивированной оценки, а не переадресации. Соответственно, ссылка на этот принцип в ответах прокуратуры **несостоятельна** в части, касающейся пересылки в департаменты, и **как минимум спорна** в части отказа от надзорной проверки — спорна именно из-за отсутствия мотивировки.

6. ВЕРСИЯ 4. Пересылка в Правительство Москвы: формально допустимо, содержательно бесперспективно

6.1. Формальная сторона — запрет не нарушен

Правительство Москвы не является органом, чьи действия (бездействие) обжаловались, и является вышестоящим органом по отношению к отраслевым департаментам. Формально направление обращения в вышестоящий орган не

нарушает ч. 3 ст. 8 Закона № 59-ФЗ: запрет касается направления жалобы **самому обжалуемому** органу, а не его вышестоящему руководителю. В этом смысле пересылка в Правительство Москвы — действие, которое можно признать допустимым.

6.2. Содержательная сторона — три изъятия

1. **Не разрешён вопрос, поставленный заявителями.** Жители просили провести **прокурорскую проверку**, а не «принять меры ведомственного характера». Направление в Правительство Москвы не является ни проверкой, ни решением по существу — это перенос рассмотрения на другую инстанцию без объяснения, почему в прокурорской проверке отказано.
2. **Не разрешён вопрос о преступлении.** Сообщение о признаках ст. 243 УК РФ требует процессуального решения по ст. 144–145 УПК РФ (см. раздел 7); пересылка его в орган исполнительной власти субъекта РФ такого решения не заменяет.
3. **Создан новый цикл нарушения.** Правительство Москвы, получив жалобу на подчинённый департамент, с высокой вероятностью направит её в этот департамент — и вот **это** уже будет прямым нарушением ч. 3 ст. 8 Закона № 59-ФЗ, но допущенным другим органом. Прокуратура, зная о такой практике (заявители указывают на неоднократность), обязана была это учесть: направление «по кругу» превращает механизм защиты в формальность и, по существу, блокирует право на обращение (ст. 33 Конституции РФ) и право на эффективные средства правовой защиты.

6.3. Практический вывод по версии 4

Пересылка в Правительство Москвы **сама по себе не является нарушением**, но **не является и надлежащим разрешением обращения**. Она подтверждает: (а) прокуратура уклоняется от проверки; (б) ответ прокуратуры города не содержит мотивов отказа от проверки; (в) цепочка переадресаций ведёт к тому же заинтересованному органу. Обжаловать следует не только первую пересылку, но и **ответ прокуратуры города** — как немотивированный и не разрешающий поставленные вопросы (гл. 22 КАС РФ).

7. Обязанность проверки по ст. 144-145 УПК РФ: конкурирующие позиции

7.1. Позиция А: прокуратура обязана разрешить сообщение о преступлении

Нормативная основа: ч. 1 ст. 144 УПК РФ — дознаватель, орган дознания, следователь и прокурор обязаны принять, проверить сообщение о любом совершённом или готовящемся преступлении и в пределах компетенции принять решение в срок не позднее 3 суток; ч. 3 ст. 144 УПК РФ — продление до 10 суток, а в предусмотренных законом случаях (документальные проверки, ревизии, судебные экспертизы) — до 30 суток; ч. 4 ст. 144 УПК РФ — заявителю выдаётся документ о принятии сообщения с указанием данных о принявшем лице, даты и времени; ст. 145 УПК РФ — по результатам проверки принимается одно из решений: о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении, о передаче сообщения по подследственности.

Заявления жителей содержали прямое указание на уничтожение (повреждение) объекта культурного наследия — то есть сведения о деянии, подпадающем под признаки ст. 243 УК РФ. Следовательно, они подлежали регистрации как сообщение о преступлении и разрешению в порядке ст. 144-145 УПК РФ — независимо от того, что одновременно содержали жалобу на департаменты. Прокурор при этом не лишён полномочия по п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ вынести мотивированное постановление о направлении материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании.

7.2. Позиция Б: прокурор не орган расследования и вправе ограничиться направлением материала

Прокурор не производит предварительное расследование; он вправе направить сообщение по подследственности (ст. 151, 152 УПК РФ). Поскольку по ст. 243 УК РФ подследственность не прокурорская, направление материала в следственный орган (а не проведение проверки самим прокурором) — допустимый вариант.

Но эта позиция не оправдывает содеянного, поскольку: (а) направление должно быть в **следственный орган или орган дознания**, а не в департамент — орган исполнительной власти, не наделённый полномочиями по ст. 151 УПК РФ; (б) направление по подследственности предполагает **вынесение постановления** и уведомление заявителя (ст. 145, ч. 4 ст. 144 УПК РФ), а не «письмо о пересылке обращения»; (в) о принятом решении заявитель

должен быть уведомлён, и именно это решение может быть обжаловано (ст. 124, 125 УПК РФ).

7.3. Позиция В: прокурор вправе вообще не проводить ни надзорной, ни процессуальной проверки

Эта позиция опирается на дискрецию прокурора (ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре) и на то, что проверка по каждому обращению не является обязанностью.

Оценка: позиция **несостоятельна в чистом виде**, поскольку смешивает два разных режима. Дискреция касается **надзорной** проверки; она не распространяется на **процессуальный** порядок разрешения сообщения о преступлении (ст. 144 УПК РФ носит императивный характер: «обязаны принять, проверить»). Кроме того, даже при отказе от надзорной проверки прокурор обязан мотивировать отказ и дать ответ по существу — иначе страдает само существо права на обращение.

7.4. Практический вывод по разделу 7

Наиболее защитимая квалификация: прокуратура была обязана **зарегистрировать заявления как сообщения о преступлении и разрешить их в порядке ст. 144-145 УПК РФ** (как минимум — вынести мотивированное постановление о направлении материалов по подследственности с уведомлением заявителей). Пересылка в департаменты и в Правительство Москвы такой обязанности не исполняет. Отсутствие документа о принятии сообщения (ч. 4 ст. 144 УПК РФ) — самостоятельное нарушение и удобный, легко доказуемый эпизод для жалобы.

8. Квалификация содеянного: конкурирующие составы

8.1. Уголовно-правовая квалификация

Ст. 243 УК РФ — уничтожение или повреждение объектов культурного наследия, включённых в реестр, выявленных объектов, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей (ч. 1 — штраф до 3 млн руб. либо обязательные работы до 400 часов, либо принудительные работы до 3 лет, либо лишение свободы до 3 лет; ч. 2 — применительно к особо ценным объектам, объектам Списка всемирного наследия, музеям-заповедникам, объектам археологического наследия —

штраф до 5 млн руб., принудительные работы до 5 лет, лишение свободы до 6 лет).

Ключевой момент для настоящего дела: **музей-заповедник прямо назван в ч. 2 ст. 243 УК РФ** как объект повышенной охраны. Если уничтоженная дорожка находится на территории музея-заповедника, содеянное потенциально подпадает под **ч. 2 ст. 243 УК РФ**, а не только под ч. 1.

Ст. 243.1 УК РФ — нарушение требований сохранения или использования ОКН, повлёкшее **по неосторожности** уничтожение или повреждение в крупном размере (свыше 500 тыс. руб. стоимости восстановительных работ, а для объектов археологического наследия — стоимости мероприятий по сохранению). Состав применяется, когда нет умысла на уничтожение, но есть нарушение требований сохранения и крупный размер вреда.

Ст. 243.2 УК РФ — незаконные поиск и (или) изъятие археологических предметов из мест залегания на территории памятника. Применима, если при земляных работах извлекались археологические предметы; требует проверки в рамках той же доследственной проверки.

Ст. 330 УК РФ (самоуправство) — факультативно, при доказанности самовольного характера работ вопреки установленному порядку и причинения существенного вреда.

Разграничение: **умысел на уничтожение/повреждение → ст. 243; нарушение установленных требований + неосторожное повреждение в крупном размере → ст. 243.1**. При «благоустройстве» с бетонированием элемента предмета охраны защитимее выглядит версия о прямом уничтожении элемента предмета охраны (ст. 243), поскольку заказчик и исполнитель осознавали, что меняют охраняемый элемент; версия ст. 243.1 — резервная, для случая, когда умысел на уничтожение не доказывается.

8.2. Административная ответственность

Ст. 7.14.1 КоАП РФ — уничтожение или повреждение объектов культурного наследия, в том числе выявленных: ч. 1 — штраф для юридических лиц от 500 тыс. до 20 млн руб.; ч. 2 — в отношении особо ценных объектов либо объектов Списка всемирного наследия — от 1 млн до 60 млн руб.

Существенная оговорка: в приведённой редакции ст. 7.14.1 КоАП РФ санкция установлена **только для юридических лиц**; ответственность граждан и должностных лиц за эти действия обеспечивается иными статьями (в частности, ст. 7.13 КоАП РФ — нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия). Этот дисбаланс усиливает значение уголовно-правового и надзорного механизмов: если должностные лица

департаментов «не видят» нарушения по ст. 7.14.1, единственным работающим каналом остаются ст. 243 УК РФ и прокурорский надзор.

Ст. 5.59 КоАП РФ — нарушение установленного порядка рассмотрения обращений граждан (применительно к противоречивым и немотивированным ответам департаментов и к ненадлежащей переадресации).

8.3. Гражданско-правовые последствия

Часть 2 ст. 61 Закона № 73-ФЗ (приведена в исходных материалах): лица, причинившие вред объекту культурного наследия, обязаны возместить стоимость восстановительных работ, а причинившие вред объекту археологического наследия — стоимость мероприятий, необходимых для его сохранения; это не освобождает от административной и уголовной ответственности. Механизм реализации: ст. 1064, 1068, 1069 ГК РФ (в зависимости от статуса причинителя — юридическое лицо, государственный орган, должностное лицо); процессуально — иск, в том числе в защиту интересов неопределённого круга лиц (ст. 46 ГПК РФ), а также иск прокурора (ст. 45 ГПК РФ).

8.4. Практический вывод по разделу 8

Оптимальная стратегия — **параллельное** движение: (1) требование процессуальной проверки по ст. 243 УК РФ (с указанием на ч. 2 в связи со статусом музея-заповедника) и резервно — ст. 243.1 УК РФ; (2) заявление о возбуждении дела по ст. 7.14.1 и 7.13 КоАП РФ; (3) гражданский иск о возмещении стоимости восстановительных работ по ч. 2 ст. 61 Закона № 73-ФЗ. Не следует «выбирать» одну статью: конкуренция составов разрешается в ходе проверки, а не заявителем.

9. Надлежащий порядок и инстанционность обжалования действий прокурора; сроки

9.1. Вышестоящему прокурору

- В порядке ст. 10 Закона о прокуратуре и ст. 124 УПК РФ (если обжалуется процессуальное действие/бездействие) — жалоба подаётся вышестоящему прокурору; срок рассмотрения по ст. 124 УПК РФ — 3 суток, в исключительных случаях — до 10 суток, с уведомлением заявителя о результатах.

- Дальше — Генеральному прокурору Российской Федерации либо его заместителям.
- Важно: подавать не «жалобу на пересылку» абстрактно, а **жалобу на бездействие**, выраженное в: (а) ненаправлении сообщения о преступлении по подследственности с вынесением постановления; (б) невыдаче документа о принятии сообщения (ч. 4 ст. 144 УПК РФ); (в) переадресации обращения обжалуемому органу (ч. 3 ст. 10 Закона о прокуратуре); (г) немотивированном отказе от надзорной проверки.

9.2. Судебное обжалование: два конкурирующих маршрута

Маршрут 1 — ст. 125 УПК РФ. Применяется, когда обжалуются решения и действия (бездействие) прокурора, связанные с осуществлением полномочий в уголовном судопроизводстве: непринятие сообщения о преступлении, невынесение постановления по ст. 145 УПК РФ, невыдача документа по ч. 4 ст. 144 УПК РФ, отказ в возбуждении дела. Постановление судьи, вынесенное по итогам рассмотрения жалобы (ч. 5 ст. 125 УПК РФ), может быть обжаловано в апелляционном порядке в течение 10 суток (ст. 389.4 УПК РФ).

О редакционной коллизии в ч. 3 ст. 125 УПК РФ. В представленных материалах содержатся две несовпадающие версии срока судебной проверки: 14 суток (5 суток — при дознании в сокращённой форме) и 5 суток. Это либо разные редакции одного и того же текста, либо техническая ошибка выборки; кроме того, часть материалов атрибутирует текст ст. 125 УПК РФ указам Президента РФ и распоряжениям, что заведомо некорректно — ст. 125 УПК РФ содержится только в УПК РФ. **Практический вывод:** при подаче жалобы необходимо сверить действующую редакцию ч. 3 ст. 125 УПК РФ по официальному источнику (pravo.gov.ru) на дату подачи; заявление о сроке рассмотрения должно опираться на действующую редакцию, а не на материал выборки. Для стратегии это несущественно: сроки рассмотрения нарушаются не заявителем, а судом, и не влияют на право подать жалобу.

Маршрут 2 — гл. 22 КАС РФ. Применяется, когда обжалуются действия (бездействие) прокурора, связанные с рассмотрением обращений вне уголовного процесса: пересылка по компетенции, немотивированный ответ, нарушение ч. 3 ст. 8 Закона № 59-ФЗ и ст. 10 Закона о прокуратуре. Нормы: ст. 218 (право оспорить решения, действия, бездействие органа), ст. 219 (срок обращения — 3 месяца со дня, когда стало известно о нарушении прав), ст. 220 (требования к административному иску), ст. 226 (срок рассмотрения — 2 месяца, может быть сокращён), ст. 227 (решения по делу: признание незаконным, возложение обязанности устранить нарушения).

Разграничение маршрутов — предмет конкуренции. По смыслу разъяснений, данных в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 УПК РФ», в порядке ст. 125 УПК РФ рассматриваются жалобы на решения и действия (бездействие) прокурора, связанные с уголовно-процессуальной деятельностью; жалобы на действия прокурора при рассмотрении обращений в режиме Закона № 59-ФЗ и Закона о прокуратуре разрешаются в порядке административного судопроизводства.

Практическая рекомендация: **подавать два самостоятельных иска/жалобы** — по ст. 125 УПК РФ (в части неразрешения сообщения о преступлении) и по гл. 22 КАС РФ (в части незаконной переадресации и немотивированного ответа), либо один иск по гл. 22 КАС РФ с чётким разделением требований. Смешение требований в одной жалобе по ст. 125 УПК РФ — типичная причина отказа в принятии.

9.3. Дополнительные каналы

- **Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации / в городе Москве** — жалоба на делящуюся цепочку переадресаций и на неэффективность защиты.
- **Ст. 5.59 КоАП РФ** — требование о возбуждении дела в отношении должностных лиц, допустивших нарушение порядка рассмотрения обращений (и департаментов, и прокуратуры).
- **Минкультуры России** — как федеральный орган, уполномоченный в сфере охраны объектов культурного наследия, для оценки соблюдения ст. 5.1, 36, 45 Закона № 73-ФЗ и для контроля за региональными органами охраны.
- **Ст. 45 ГПК РФ** — заявление прокурора в защиту прав неопределённого круга лиц (как самостоятельный сценарий, если надзорный орган «переключится» с защиты департаментов на защиту памятника).
- **Ст. 8-ФЗ** — запросы документов (задание, разрешение, согласования, ГИКЭ, ордер), отказ в предоставлении которых обжалуется по гл. 22 КАС РФ.

9.4. Тактика, ломающая «пересылку по кругу»

1. В каждом новом обращении формулировать **три отдельных требования**: (а) принять и разрешить сообщение о преступлении по ст. 144–145 УПК РФ с уведомлением по ч. 4 ст. 144 УПК РФ; (б) провести надзорную проверку исполнения законов департаментами; (в) **не направлять** обращение в департаменты и Правительство Москвы со ссылкой на ч. 3 ст. 8 Закона № 59-ФЗ и ч. 3 ст. 10 Закона о прокуратуре.

2. Требовать письменного мотивированного ответа по каждому пункту — это создаёт предмет для судебной проверки (ст. 227 КАС РФ).
3. Фиксировать каждый факт переадресации (даты, исходящие номера, адресаты) — из этих фактов складывается доказательство **длящегося** нарушения, а не единичной ошибки.
4. Обжаловать **каждый** ответ прокуратуры города, а не только первый — иначе накапливается «практика согласия» с пересылкой.
5. Параллельно вести административное и гражданско-правовое давление (ст. 7.14.1 КоАП РФ, ч. 2 ст. 61 Закона № 73-ФЗ): восстановление дорожки — самостоятельная цель, не зависящая от исхода прокурорской тяжбы.

10. Сводные практические выводы по версиям

Версия	Вывод
1. Пересылка в департаменты незаконна	Обоснованна. Нарушение ч. 3 ст. 8 Закона № 59-ФЗ и ч. 3 ст. 10 Закона о прокуратуре. Предмет обжалования по гл. 22 КАС РФ и по ст. 5.59 КоАП РФ.
2. Пересылка допустима, т. к. это не жалоба	Неприменима: в обращениях прямо обжалуется бездействие названных органов; сообщение о преступлении вообще не подчиняется логике переадресации.
3. «Не подменяем профильные ведомства»	Правомерно как принцип (ч. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре), но применено вне пределов: надзор за департаментами входит в предмет надзора (ч. 1 ст. 21); принцип неподменяемости не отменяет запрета пересылать жалобу обжалуемому органу; налицо конкретная информация о нарушениях, требующая мотивированной оценки.
4. Пересылка в Правительство Москвы	Формально не нарушает запрет (вышестоящий орган), но не разрешает обращение, не заменяет проверки по ст. 144–145 УПК РФ и создаёт риск нового витка пересылки — уже с нарушением закона со стороны Правительства Москвы.
5. Обязанность проверки по ст. 144–145 УПК РФ	Существовала. Пересылка в департаменты и в Правительство Москвы её не исполнила. Отсутствие документа по ч. 4 ст. 144 УПК РФ и постановления по ст. 145 УПК РФ — самостоятельные нарушения.
6. Квалификация	Ст. 243 УК РФ (с учётом ч. 2 — музей-заповедник), резервно — ст. 243.1 УК РФ; ст. 7.14.1 и 7.13 КоАП РФ; ч. 2 ст. 61

Версия	Вывод
	Закона № 73-ФЗ во взаимосвязи со ст. 1064, 1068, 1069 ГК РФ.
7. Обжалование	Вышестоящий прокурор / Генеральный прокурор (ст. 10 Закона о прокуратуре, ст. 124 УПК РФ: 3 суток, до 10 суток); суд — по ст. 125 УПК РФ (апелляция — 10 суток, ст. 389.4 УПК РФ) и по гл. 22 КАС РФ (3 месяца на обращение — ст. 219, 2 месяца на рассмотрение — ст. 226, ст. 227 — последствия).

Общий ответ на поставленный вопрос: действия прокуратуры по перенаправлению заявлений в Департамент культуры и Департамент культурного наследия — **неправомерны** (нарушение прямого запрета). Действия по перенаправлению в Правительство Москвы — **формально допустимы, но юридически несостоятельны как способ разрешения обращения**. Отказ от процессуальной проверки по ст. 144-145 УПК РФ и от мотивированной надзорной оценки — **неправомерен**. Ссылка на «неподменяемость» профильных ведомств в данных обстоятельствах **не может служить основанием** ни для пересылки жалобы обжалуемому органу, ни для немотивированного отказа от проверки.

11. Список использованных нормативных и судебных источников

Конституция и международные акты 1. Конституция Российской Федерации — ст. 33, 46. 2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ратифицирована Федеральным законом от 30.03.1998 № 54-ФЗ) — ст. 13 (право на эффективное средство правовой защиты).

Уголовно-процессуальное законодательство 3. Уголовно-процессуальный кодекс РФ — ст. 37 (полномочия прокурора), 124 (жалобы на действия прокурора), 125 (судебный порядок рассмотрения жалоб), 140, 141 (поводы и основание для возбуждения уголовного дела), 144 (порядок рассмотрения сообщения о преступлении, в т. ч. ч. 1 — 3 суток, ч. 3 — до 10 суток, ч. 4 — документ о принятии сообщения), 145 (решения по результатам проверки), 151, 152 (подследственность, место производства), 389.4 (срок апелляционного обжалования).

Уголовное законодательство 4. Уголовный кодекс РФ — ст. 243 (уничтожение или повреждение объектов культурного наследия; ч. 2 — музеи-заповедники, объекты Списка всемирного наследия, объекты

археологического наследия), 243.1 (нарушение требований сохранения или использования ОКН, повлёкшее по неосторожности уничтожение или повреждение в крупном размере; примечание — порог 500 000 руб.), 243.2 (незаконные поиск и изъятие археологических предметов), 330 (самоуправство).

Законодательство о прокуратуре и обращениях 5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» — ст. 1, 6, 10 (в т. ч. ч. 3 — запрет пересылки жалобы обжалуемому органу), 21 (в т. ч. ч. 1 — предмет надзора, ч. 2 — неподменяемость и основание проверки), 22, 26, 27. 6. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» — ст. 2, 4 (понятие жалобы), 5, 8 (в т. ч. ч. 3 — запрет направления жалобы обжалуемому органу, порядок переадресации и уведомления), 10, 12, 15. 7. Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (утверждена приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.01.2013 № 45). 8. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Законодательство об объектах культурного наследия 9. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» — ст. 3, 5.1 (требования к осуществлению деятельности в границах территории ОКН), 28, 30–32 (государственная историко-культурная экспертиза), 33, 36 (обеспечение сохранности при земляных и строительных работах), 40–44 (виды работ по сохранению), 45 (задание, разрешение, согласование проектной документации), 45.1 (археологические полевые работы, открытый лист), 47.2, 47.3, 47.6 (содержание, использование, охрannое обязательство, предмет охраны), 61 (ответственность, в т. ч. ч. 2 — возмещение стоимости восстановительных работ).

Кодекс об административных правонарушениях 10. КоАП РФ — ст. 7.13 (нарушение требований законодательства об охране ОКН), 7.14.1 (уничтожение или повреждение ОКН; ч. 1 — штраф для юридических лиц от 500 тыс. до 20 млн руб., ч. 2 — от 1 млн до 60 млн руб.), 5.59 (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан).

Гражданское и гражданско-процессуальное законодательство 11. Гражданский кодекс РФ — ст. 12 (способы защиты), 1064 (общие основания ответственности за вред), 1068 (вред, причинённый юридическим лицом), 1069 (вред, причинённый государственными органами и должностными

лицами). 12. Гражданский процессуальный кодекс РФ — ст. 45 (участие прокурора), 46 (обращение в суд в защиту прав неопределённого круга лиц).

Административное судопроизводство 13. Кодекс административного судопроизводства РФ — ст. 218 (оспаривание решений, действий, бездействия органов), 219 (срок обращения — 3 месяца), 220 (требования к иску), 226 (срок рассмотрения — 2 месяца), 227 (решение по делу, возложение обязанности устранить нарушения).

Судебная практика 14. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». 15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Подзаконные акты субъекта РФ (для г. Москвы; подлежат сверке по действующей редакции) 16. Постановление Правительства Москвы от 19.05.2015 № 299-ПП «Об утверждении Правил проведения земляных работ, установки временных ограждений, размещения временных объектов в городе Москве» (порядок получения ордера на земляные работы, взаимодействие с ОАТИ).

Редакционное примечание. В исходных материалах ч. 3 ст. 125 УПК РФ приведена в двух несовпадающих версиях (14 суток / 5 суток), а часть выписок атрибутирует текст УПК РФ указам Президента РФ и распоряжениям, что некорректно по источнику. Перед подачей процессуальных документов сроки и редакции подлежат сверке по официальному опубликованию (pravo.gov.ru). На правовую оценку, изложенную в разделах 1–10, это не влияет.