

«Результаты правоприменительной практики Управления по государственной охране объектов культурного наследия в 2017 году»

1. Нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности.

Государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия осуществляется Управлением в полном соответствии с федеральным законодательством, нормативно-правовыми актами Тамбовской области и Управления.

Количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю – 4, фактически функцию осуществляет 2 служащих Управления.

Статья 11. Государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия

(в ред. Федерального закона от 22.10.2014 № 315-ФЗ)

1. Под государственным надзором за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (далее - государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия) понимаются деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее - юридические лица, индивидуальные предприниматели) и физическими лицами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия (далее - обязательные требования), посредством организации и проведения проверок указанных лиц, мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, в том числе выдача обязательных для исполнения предписаний об отмене решений органов государственной власти или органов местного самоуправления, принятых с нарушением настоящего Федерального закона, или о внесении в них изменений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами своей деятельности (далее - систематическое наблюдение).

2. *Федеральный государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия осуществляется федеральным органом охраны объектов культурного наследия и региональными органами охраны объектов культурного наследия, которым переданы полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия, согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.*

3. *Региональный государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия осуществляется региональными органами охраны объектов культурного наследия согласно их компетенции в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.*

4. *К отношениям, связанным с осуществлением государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия в части организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".*

5. Предметом государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия являются:

1) соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами обязательных требований, в том числе:

требований к содержанию и использованию объекта культурного наследия, требований к сохранению объекта культурного наследия, требований к обеспечению доступа к объекту культурного наследия;

градостроительных регламентов в границах территорий зон охраны объекта культурного наследия, в границах территории достопримечательного места, в границах территории исторического поселения и установленных для этих территорий особых режимов использования земель, требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места;

требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия либо особого режима использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия, установленных настоящим Федеральным законом;

2) осуществление органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами:

мер по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленного объекта культурного наследия или объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона, обнаруженного в ходе проведения изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 настоящего Федерального закона работ по использованию лесов и иных работ;

мер по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, предусмотренных проектной документацией на строительство, реконструкцию,

капитальный ремонт объектов капитального строительства, на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия.

6. Должностные лица органов охраны объектов культурного наследия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

1) запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц информацию и документы по вопросам охраны объектов культурного наследия;

2) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора о назначении проверки либо задания соответствующего органа охраны объектов культурного наследия посещать и обследовать используемые органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами при осуществлении хозяйственной и иной деятельности территории, здания, производственные, хозяйственные и иные нежилые помещения, строения, сооружения, являющиеся объектами культурного наследия либо находящиеся в зонах охраны таких объектов, земельные участки, на которых такие объекты расположены либо которые находятся в зонах охраны таких объектов, а с согласия собственников жилые помещения, являющиеся объектами культурного наследия, и проводить исследования, испытания, измерения, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю. Дата и время посещения и обследования должностным лицом органа охраны объектов культурного наследия жилого помещения, занимаемого физическим лицом, должны быть предварительно согласованы с указанным физическим лицом;

3) выдавать предписания, в том числе:

об устранении выявленных нарушений обязательных требований, предъявляемых к собственнику или иному законному владельцу объекта культурного наследия либо земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия, объекта недвижимого имущества, расположенного в зонах охраны объектов культурного наследия;

об устранении нарушений особого режима использования земель в границах зон охраны объекта культурного наследия;

об устранении нарушений требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия либо особого режима использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия;

о приостановлении работ, указанных в статье 36 настоящего Федерального закона;

4) привлекать к административной ответственности и принимать меры по предотвращению правонарушений;

5) направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

б) предъявлять в суд:

иски о понуждении исполнить обязательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в натуре;

в случае, если собственник объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленного объекта культурного наследия либо собственник земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия, не выполняет требований к сохранению объекта культурного наследия или совершает действия, угрожающие сохранности объекта культурного наследия и влекущие утрату им своего значения, иски об изъятии из собственности указанных лиц объекта культурного наследия либо земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия;

в случае, если объект культурного наследия, включенный в реестр, уничтожен по вине собственника данного объекта или пользователя данным объектом либо по вине владельца земельного участка, в границах которого располагался объект археологического наследия, иски о безвозмездном изъятии у указанных лиц земельного участка в границах территории объекта культурного наследия, являющегося неотъемлемой частью объекта культурного наследия, либо земельного участка, в границах которого располагался объект археологического наследия.

7. Мероприятия по контролю за состоянием объектов культурного наследия и систематическое наблюдение в отношении объектов культурного наследия федерального значения, объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия проводятся должностными лицами органов охраны объектов культурного наследия на основании заданий органа охраны объектов культурного наследия.

Порядок выдачи задания и его форма устанавливаются соответствующим органом охраны объектов культурного наследия.

8. Органы охраны объектов культурного наследия могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по искам о возмещении вреда, причиненного объектам культурного наследия.

2. Организация, проведение и результаты государственного контроля (надзора).

2.1. Проведение проверок соблюдения законодательства об объектах культурного наследия в отношении юридических, физических лиц и индивидуальных предпринимателей.

По состоянию на **31.12.2017** Управлением проведено 100 процентов или **11 плановых** проверок, из них:

9 - плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласованных с прокуратурой Тамбовской области (Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»);

2 – плановых проверки в отношении органов местного самоуправления (Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Внеплановых проверок (выездных/документарных) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не проводилось.

По итогам проверок выдано 7 предписаний, составлено 4 протокола по делам об административных правонарушениях, в отношении всех виновных должностных лиц вынесены судебные решения, штрафы перечислены в соответствующие бюджеты.

Далее в течение установленных сроков осуществляется контроль за исполнением Предписаний.

Фактически **64% проверок** от общего числа проверок 2017 года завершились принятием мер реагирования по выявленным нарушениям законодательства об охране объектов культурного наследия.

Сведения о проверках и результаты проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведенные в соответствии с требованиями 294-ФЗ своевременно вносятся в ФГИС «Единый Реестр Проверок» и в тестовом режиме в систему автоматизации контрольно-надзорной деятельности «ВИС КНД» <http://knd.tambov.gov.ru/>, внедряемую администрацией Тамбовской области в рамках осуществления функции регионального государственного контроля (надзора) в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Мониторинг состояния объектов культурного наследия.

Мероприятия по контролю и систематическому наблюдению проводятся без взаимодействия Управления с органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами (за исключением осмотра занимаемых или используемых физическими лицами жилых помещений, являющихся объектами культурного наследия).

Всего проведено 56 мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия и систематическому наблюдению. Из них:

24 мероприятия по контролю за состоянием объектов культурного наследия, итоговым результатом которых является отчет, в котором сформированы принимаемые к собственникам меры.

32 систематических наблюдения в 2017 году, по итогам которых составлено 32 акта состояния объекта культурного наследия: **31 акт** технического состояния

объекта культурного наследия и **1 акт** состояния объекта археологического наследия.

Также

По результатам проведения государственного надзора (контроля) в адрес собственников, пользователей, подрядных организаций направлено **29 предписаний** об устранении выявленных нарушений в сфере охраны объектов культурного наследия. Составлено 4 протокола об административном правонарушении.

Приказом Минкультуры России от 20.04.2016 № 876 утверждено значение целевого показателя эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия – 20 процентов.

Исполнение Управлением в 2017 году данного показателя составило проведение плановых мероприятий в отношении 10,08% объектов культурного наследия федерального значения, проведение мониторингов по поручениям МКРФ (вывески, размещение кондиционеров и иных технических средств) – 31,92%. Общее выполнение Плана по состоянию на 31.12.2017 составляет – 42%.

1.2. Работа с обращениями граждан:

В 2017 году Управлением было рассмотрено **116 обращений** граждан и юридических лиц (без учета заявлений о включении заявлений об объектах, обладающих признаками ОКН в единый государственный реестр ОКН). При рассмотрении обращений специалистами Управления давались разъяснения законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия, а также проверялись доводы заявителей, изложенные в обращениях, на предмет наличия фактов нарушения законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия.

В рамках рассмотренных обращений, поступивших в Управление, должностными лицами Управления было возбуждено **9 дел** об административном правонарушении. Из которых:

5 дел об административном правонарушении **были прекращены** в связи с отсутствием состава административного правонарушения;

по 4 делам об административном правонарушении были составлены протоколы и направлены в суд для рассмотрения, из которых:

3 протокола об административном правонарушении были рассмотрены судебными органами с вынесением административного штрафа **на сумму 320 тыс. рублей;**

1 дело об административном правонарушении судом было прекращено в связи с малозначительностью.

2.2. Типичные нарушения органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами обязательных требований

В рамках проводимых Управлением плановых проверок, мероприятий по контролю и систематическому наблюдению в 2017 году были выявлены типичные нарушения, допускаемые органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами обязательных требований стали:

отсутствие информационных надписей на объекте культурного наследия (в рамках вынесенных предписаний установлено 35 требований по установке информационных надписей);

размещение на объектах культурного наследия незаконной рекламы, а также несогласованных с Управлением вывесок (установлено 44 требования по демонтажу вышеуказанных конструкций);

нарушение сроков проведения работ по сохранению объектов культурного наследия, установленных актами технического состояния объектов культурного наследия, являющихся неотъемлемой частью охранных обязательств (в рамках вынесенных предписаний установлено 13 требований по проведению работ по сохранению объектов культурного наследия);

отсутствие условий доступности инвалидов к объектам культурного наследия (установлено 10 требований);

проведение работ на объекте культурного наследия без соответствующего разрешения (в рамках вынесенных предписаний установлено 6 требований по приостановке работ на объекте культурного наследия);

несогласование проектной документации с органом охраны объектов культурного наследия (в рамках вынесенных предписаний установлено 5 требования по представлению документации на согласование);

отчуждение объекта культурного наследия на основании договора и иных документов, составленных с нарушением законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия (в рамках вынесенных предписаний установлено 4 требования по внесению изменений в документацию по отчуждению объекта культурного наследия).

По вышеуказанным нарушениям Управлением были направлены собственникам объектов культурного наследия предписания с указанием устранения выявленных нарушений.

3. Профилактика правонарушений

В целях предупреждения нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, Управление осуществляет мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований в соответствии с ежегодно утверждаемыми программами профилактики нарушений.

Приказом управления от 23 октября 2017 № 268 утверждена **Программа профилактики нарушений требований**, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", другими федеральными законами,

принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Тамбовской области в области охраны объектов культурного наследия на 2017 - 2018 годы".

Реестр подконтрольных субъектов (объектов) в сфере государственной охраны объектов культурного наследия и истории их проверок в 2017 году сформирован и поддерживается в актуальном состоянии <http://pam.tmbreg.ru/gosudarstvennyj-nadzor/reestr-podkontrolnyh-subektov-i-ih-proverki/>.

В целях профилактики нарушений обязательных требований Управление обеспечивает мероприятия по снижению рисков, в том числе:

обеспечивает размещение на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://pam.tmbreg.ru/> **перечней нормативных правовых актов** или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом регионального государственного надзора, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов;

В рамках профилактических мероприятий вопросы предотвращения правонарушений в сфере сохранения объектов культурного наследия **рассматриваются на рабочей группе по координации работы по пресечению, предупреждению и профилактике нарушений федерального законодательства об охране объектов культурного наследия** в отношении территорий музеев-заповедников, музеев-усадьб, достопримечательных мест, иных объектов культурного наследия и их зон охраны <http://pam.tmbreg.ru/soveshhatelnye-i-kollegialnye-organy/rabochaya-gruppa/>.

Также, в рамках проводимых мероприятий по государственному надзору, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения», в случаях установления Управлением обстоятельств, которые могут повлечь нарушение законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия, Управлением выносятся и направляются в адрес собственников (пользователей) объектов культурного наследия предостережения, указывающие на недопустимость того или иного действия, что может повлечь нарушение действующего законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия. **В 2017 году Управлением вынесено и направлено собственникам (пользователям) 14 предостережений.**

На сайте вывешены типовые нарушения обязательных требований, с которыми любой собственник или пользователь может ознакомиться.

4. Выводы и предложения по результатам осуществления надзора, в том числе планируемые на текущий год показатели его эффективности.

4.1. В 2017 году управлением надлежащим образом и в соответствии с действующим законодательством осуществлялся надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия.

Об этом свидетельствует тот факт, что:

проверки, результаты которых признаны недействительными – отсутствуют;

проверки, проведенные Управлением с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органа, осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания - отсутствуют.

увеличение доли протоколов об административных правонарушениях по которым судом назначено наказание в виде штрафа, что свидетельствует о законности принимаемых мер по привлечению к административной ответственности;

выполнение целевого показателя эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, утвержденного приказом Минкультуры России от 20.04.2016 № 876.

В 2018 году Управлением будет продолжена работа по осуществлению федерального и регионального государственного контроля (надзора), в том числе одним из приоритетных направлений деятельности будет акцентирование мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия.

4.2. Предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования и осуществления контроля в соответствующей сфере деятельности.

С целью предотвращения правонарушений в сфере охраны объектов культурного наследия в текущем году необходимо продолжить работу в рамках осуществления государственного контроля (надзора) в области охраны объектов культурного наследия.

Также в целях осуществления надлежащего осуществления государственного контроля (надзора) в области охраны объектов культурного наследия необходимо:

1) обеспечить своевременность и эффективность проведения проверок при исполнении возложенных функций;

2) постоянно проводить мероприятия по скорейшему выявлению угрозы возникновения правонарушения с дальнейшим его предупреждением;

3) усилить контроль за соблюдением требований законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия;

4) максимально объективно выполнять обязанности при осуществлении мероприятий по федеральному/региональному государственному контролю (надзору), возбуждению и рассмотрению дел об административных

правонарушениях в области охраны объектов культурного наследия с учетом Послания Президента В. Путина к Федеральному собранию от 04.12.2014 года, в котором указано о необходимости максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от навязчивого надзора и контроля;

5) упростить схему взаимодействия госорганов при внесении сведений в государственный кадастр о территориях с особыми условиями использования (сведения о границах территорий и зон их охраны).