

Обобщение практики осуществления Управлением культурного наследия Правительства Республики Ингушетия государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия за 2019 год

1. Организация осуществления государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия

В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (далее - государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия) осуществляется в следующих формах: проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц (далее - субъекты надзора); мероприятия по контролю за состоянием объектов культурного наследия; систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении субъектами надзора своей деятельности (далее – систематическое наблюдение).

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 28 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Объектами государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия являются используемые субъектами надзора 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, либо земельные участки, непосредственно связанные с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия, и зонах охраны, земли, подлежащие проведению государственной историко-культурной экспертизе, а также жилые помещения, являющиеся объектами культурного наследия (далее – объекты надзора).

Предметом государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия являются:

1. Соблюдение субъектами надзора требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом № 73-ФЗ, 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, а также охраняемыми обязательствами собственников или иных законных владельцев объекта культурного наследия (далее – обязательные требования), 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 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 Федеральным законом № 73-ФЗ.

2. Осуществление субъектами надзора:

- мер по обеспечению сохранности объекта культурного наследия или объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 73-ФЗ, обнаруженного в ходе проведения изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Федерального закона № 73-ФЗ работ по использованию лесов и иных работ (далее – хозяйственные и иные работы);

- 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.

3. Устранение субъектами надзора выявленных Управлением культурного наследия Правительства Республики Ингушетия (далее – Управление) при проведении проверок нарушений обязательных требований, а также исполнение ранее выданных Управлением предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

В целях установления порядка организации и осуществления регионального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия постановлением Правительства Республики Ингушетия от 20 декабря 2017 г. № 198 утвержден Административный регламент исполнения Управлением культурного наследия Правительства Республики Ингушетия государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора за состоянием,

содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (далее – Административный регламент).

1.1. Организация проведения проверок

В соответствии со статьей 9 Федерального закона № 294-ФЗ, а также в соответствии с Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489, Управлением разрабатываются ежегодные планы проведения плановых проверок.

Проект ежегодного плана проверок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляется Управлением для рассмотрения в прокуратуру Республики Ингушетия.

Прокуратура Республики Ингушетия рассматривает проект ежегодного плана проверок на предмет законности включения в него объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля в соответствии с частью 4 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносит предложения руководителю органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Утвержденный Управлением ежегодный план проверок направляется до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, в прокуратуру Республики Ингушетия.

Прокуратура Республики Ингушетия в срок до 1 декабря обобщает поступивший от Управления ежегодный план проведения плановых проверок и направляет его в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для формирования ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Генеральная прокуратура Российской Федерации формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет» в срок до 31 декабря текущего календарного года.

В соответствии со статьей 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ в ежегодные планы проведения проверок на 2018 и 2019 годы не включаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые относятся к субъектам малого предпринимательства.

В случаях, предусмотренных статьей 10 Федерального закона № 294-ФЗ, Управлением организуется проведение внеплановых проверок. Основанием для проведения внеплановых проверок является:

- истечение срока исполнения субъектами надзора ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

- возникновение угрозы причинения вреда объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации;

- причинение вреда объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации;

- приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

На основании поступивших материалов Управлением рассматривается вопрос формы проведения внеплановой проверки (документарной и (или) выездной).

Для принятия решения о проведении внеплановой выездной проверки необходимо установить достаточность имеющихся материалов (сведений), необходимых для получения согласования проведения внеплановой выездной проверки прокуратурой Республики Ингушетия.

Плановые и внеплановые проверки проводятся в соответствии с приказом (распоряжением) руководителя Управления.

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 294-ФЗ срок проведения каждой из проверок, предусмотренных статьями 11 и 12 указанного закона, не может превышать 20 рабочих дней.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения плановой выездной проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на 20 рабочих дней.

О проведении плановой проверки субъекты надзора уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем за 3 рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя органа государственного контроля (надзора).

В случае проведения внеплановой проверки уведомление о ее проведении производится не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом.

По результатам проверки составляется акт проверки в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю субъекта надзора под расписку об ознакомлении либо об отказе от ознакомления с актом проверки. В случае отсутствия вышеуказанных лиц, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе от ознакомления с актом проверки акт проверки направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона № 294-ФЗ в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим (физическим) лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица Управления, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны выдать предписание с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда объектам культурного наследия, принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации.

В случае если при проведении проверки установлено, что деятельность субъектов надзора представляет непосредственную угрозу причинения вреда объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязаны незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения.

В отношении лиц, допустивших нарушения обязательных требований, при наличии оснований возбуждаются дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 17.7, 19.5 (части 18 и 19), 7.13, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

1.2. Организация проведения мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия и мероприятий по систематическому наблюдению

Мероприятия по контролю за состоянием объектов культурного наследия и мероприятия по систематическому наблюдению (далее – мероприятия по надзору) осуществляются в соответствии с планом мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия Республики Ингушетия и систематическому наблюдению в отношении данных объектов на 2019 г.

Проведение мероприятий по систематическому наблюдению осуществляется с целью фиксации фактического состояния объекта культурного наследия и оценки соблюдения требований законодательства об объектах культурного наследия.

Проведение мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия, помимо фиксации его состояния, осуществляется с целью определения состава (перечня) и сроков (периодичности) проведения работ по сохранению объекта культурного наследия, необходимых для его поддержания в надлежащем состоянии либо для устранения угрозы причинения вреда объекту культурного наследия.

Основанием для начала осуществления мероприятий по надзору является задание, утвержденное руководителем Управления в порядке, установленном правовым актом Управления.

В ходе мероприятий по надзору должностное лицо Управления, уполномоченное на осуществление государственного надзора, проводит полное и всестороннее обследование (осмотр) объекта культурного наследия и его территории без взаимодействия с его правообладателями, осуществляет анализ имеющихся в распоряжении Управления сведений и документов, связанных с объектом культурного наследия, в целях оценки на предмет соблюдения требований законодательства об объектах культурного наследия. В случае необходимости должностное лицо Управления уполномочено осуществлять исследования, испытания, измерения, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю за состоянием объектов культурного наследия с привлечением при необходимости экспертов, экспертных организаций и специалистов.

По результатам мероприятий по надзору должностным лицом Управления, их осуществившим, в установленном порядке оформляется документ, содержащий сведения о ходе и результатах мероприятия (акт осмотра объекта культурного наследия, отчет о проведении контрольного мероприятия, отчет о проведении мониторинга, акт технического состояния объекта культурного наследия либо иной документ, предусмотренный правовым актом Управления). В случае если в ходе либо по итогам мероприятий по надзору выявлены нарушения обязательных требований законодательства об объектах культурного наследия должностное лицо Управления, уполномоченное на осуществления мероприятия по надзору, вправе применять меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, в том числе выдавать в установленном порядке предписания, возбуждать дела об административных правонарушениях либо принимать иные меры в рамках предоставленных полномочий.

Кроме вышеуказанных мер с 1 января 2018 года по результатам мероприятий по надзору могут направляться предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и мотивированные представления о назначении внеплановой проверки.

2. Осуществление государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия

2.1. Проверки соблюдения законодательства

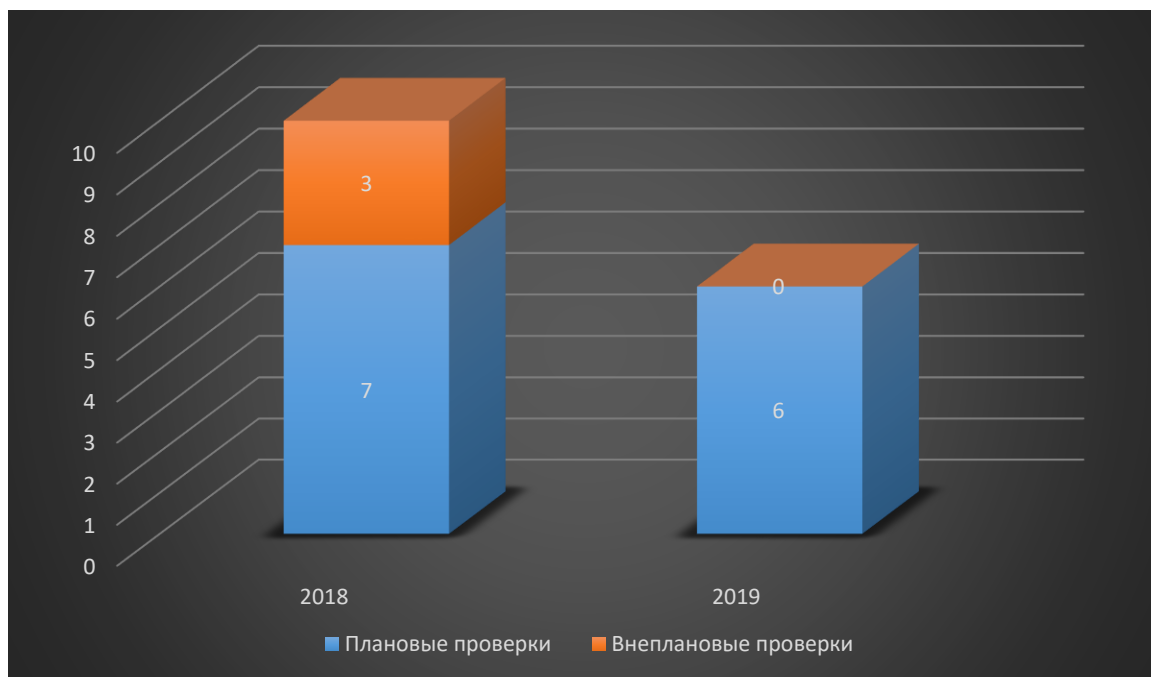
В 2019 году Управлением проведено 6 проверок соблюдения законодательства об объектах культурного наследия в отношении субъектов надзора, из них:



6 плановых проверок, в том числе:

- 3 проверки в отношении органов местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 3 проверки в отношении юридических лиц в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ.

Сравнительный анализ проведенных проверок по видам в период с 2018 по 2019 год



Уменьшение количества плановых проверок, проведенных в 2019 году, по сравнению с аналогичным периодом 2018 года обусловлено согласованием плана проведения плановых проверок Управлением на 2019 год прокуратурой Республики Ингушетия.

2.2. Предписания, выданные в рамках осуществления государственного надзора

В рамках проведения контрольно-надзорных мероприятий по фактам выявленных нарушений Управлением выдано 5 предписаний об устранении нарушений, выявленных при проведении плановой проверки.

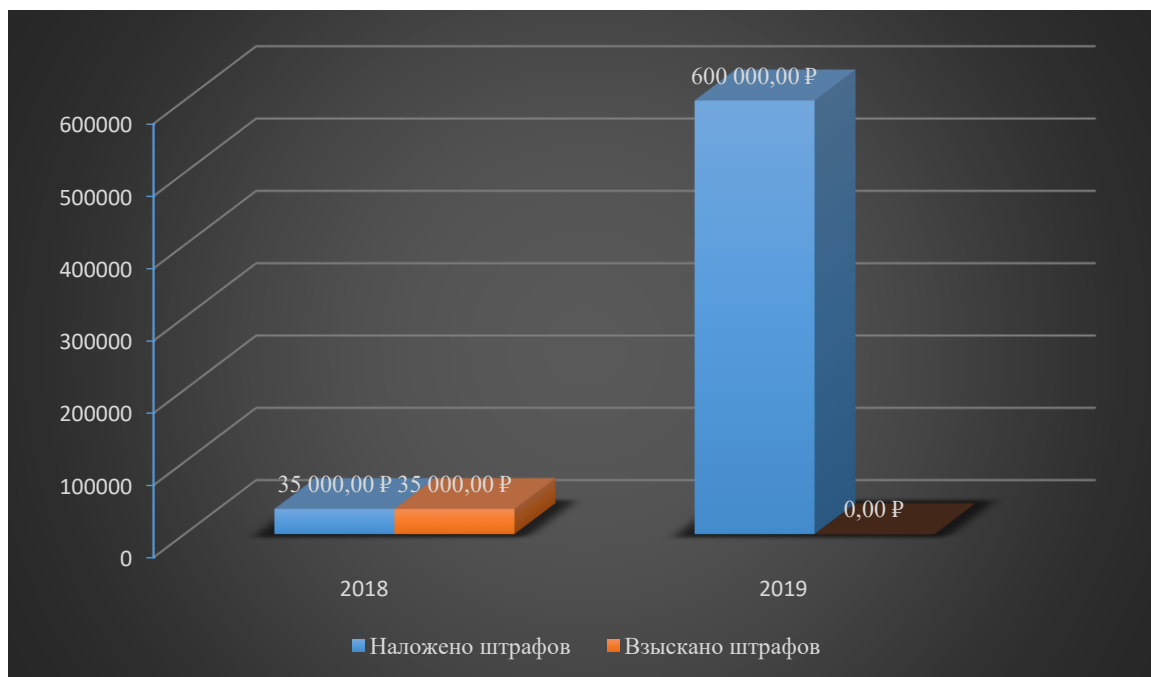
2.3. Производство по делам об административных правонарушениях

За 2019 год Управлением возбуждено 4 дела об административных правонарушениях, по 3 из них вынесено постановление о привлечении к административной ответственности, 1 находится в производстве.

По результатам обжалования 3 постановления о привлечении к административной ответственности признано законным.

Фактов обжалования, связанных с нарушением процессуальных норм при производстве по делу об административном правонарушении, не имеется.

По выявленным в 2019 году нарушениям законодательства в области охраны объектов культурного наследия постановлениями судов общей юрисдикции Республики Ингушетия назначено штрафов на общую сумму 600 000 руб.



Кроме того, в ходе проведения надзорной деятельности Управлением выявлены признаки преступлений, предусмотренных статьями 243.2 УК РФ, в связи с чем Управлением направлены в органы внутренних дел Республики Ингушетия 5 обращений в целях проведения процессуальных проверок.

2.6. Анализ правоприменительной практики и контрольно-надзорной деятельности Управления

Как следует из статистических данных контрольно-надзорной деятельности Управления за 2019 год, большинство дел об административных правонарушениях составляют дела, возбужденные по факту проведения земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без проведения государственной историко-культурной экспертизы.

Среди причин совершения правонарушений, связанных с неисполнением обязанности по проведению государственной историко-культурной экспертизы, основной следует считать необходимость значительных финансовых затрат на ее проведение.

Таким образом, лица, допустившие нарушение требований законодательства первично, пытаются избежать затрат, направленных на проведение вышеуказанной экспертизы.

Одним из наиболее часто встречающихся нарушений, выявляемых при проведении плановых проверок в отношении органов местного самоуправления, является отсутствие в администрациях городов и районов ответственных лиц по осуществлению мер по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия Российской Федерации

при отсутствии отраслевых (функциональных) или территориальных органов охраны объектов культурного наследия.

При анализе основных причин совершения нарушений в отношении объектов культурного наследия отмечается крайне низкий уровень знаний населения требований законодательства об охране объектов культурного наследия.

Кроме того, одной из других причин является открытое игнорирование требований предписаний об устранении выявленных нарушений.

В целях недопущения нарушений обязательных требований законодательства об объектах культурного наследия собственникам и иным законным владельцам объектов культурного наследия рекомендуется проявлять должную степень внимательности и осмотрительности при приобретении и владении объектом культурного наследия путем получения информации об историко-культурной ценности объекта культурного наследия на сайте Управления и в открытых официальных источниках, а также получения информации об особенностях владения объектом культурного наследия, порядке проведения работ по его сохранению, в том числе путем подачи официального обращения в Управление.

Также Управление напоминает как физическим, так и юридическим лицам, являющимся заказчиками земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, о необходимости до проведения указанных работ обращаться в Управление для установления наличия или отсутствия объектов культурного наследия, включенных в реестр выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, на участках проведения работ.