РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

УПРАВЛЕНИЕ ПО ОХРАНЕ И СОХРАНЕНИЮ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ БРЯНСКОЙ ОБЛАСТИ

П Р И К А З

14.01. 2020 г. № 2-1/3

г. Брянск

Об утверждении результатов обобщения и анализа правоприменительной практики осуществления государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия за 2019 год

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294 – ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить результаты обобщения и анализа правоприменительной практики осуществления государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия за 2019 год согласно Приложению.
2. Отделу охраны объектов культурного наследия федерального значения управления (Е.С. Бондарев) обеспечить размещение настоящего приказа на официальном сайте управления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».
3. Контроль за исполнением настоящего приказа оставляю за собой.

Начальник управления К.В. Волков

Приложение
к приказу управления по охране и сохранению историко – культурного наследия Брянской области
от «14» 01 2020 г. №2-113

Результаты
обобщения и анализ правоприменительной практики осуществления государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия за 2019 год

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

Государственным надзором за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» является деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований.

Обязательные требования в понимании государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия установлены в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия.

Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» установлены:

- система запретов и ограничений, налагаемых на собственников и иных законных владельцев объектов культурного наследия, выражающихся в их обременении различными требованиями по сохранению, содержанию, использованию такого объекта, а также по обеспечению доступа к объекту;

- требования к осуществлению деятельности в границах территории объектов культурного наследия либо особого режима использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия;

- требования к соблюдению градостроительных регламентов в границах территорий зон охраны объектов 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 по исполнению мер по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, обнаруженного в ходе проведения изыскательских, проектных земляных, строительных и иных работ, а также указанных мер, предусмотренных проектной документацией на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», субъектами в отношении которых осуществляется государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия, являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также юридические лица, их руководители и иные должностные лица, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители и физические лица, являющиеся правообладателями объектов культурного наследия либо осуществляющие деятельности в отношении объектов культурного наследия.

Вместе с тем затруднительно установить точное количество таких субъектов ввиду отсутствия интеграции Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и Единого государственного реестра недвижимости.

Однако к таким субъектам возможно отнести:

- собственников или иных законных владельцев объектов культурного наследия, указанных в статье 47.6. Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

- собственников или иных законных владельцев объектов недвижимости, расположенных в границах территории объектов культурного наследия, зон охраны или защитных зон объектов культурного наследия;

- лиц, осуществляющих деятельность по сохранению объектов культурного наследия, в том числе, объектов археологического наследия;

- лиц, осуществляющих строительные и иные работы на землях, расположенных в границах территории объектов культурного наследия, зон охраны или защитных зон объектов культурного наследия, а также земельных участках, непосредственно связанных с земельными участками в границах территории объекта культурного наследия.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Положением об управлении, утвержденном указом Губернатора Брянской области от 30.03.2016 № 114, управление по охране и сохранению историко-культурного наследия Брянской области осуществляет:

- федеральный государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия;

- региональный государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия.

В то же время следует отразить что Федеральный закон от 07.06.2017 № 116 – ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» устанавливает, что государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов в установленной сфере деятельности осуществляется государственными органами охраны объектов культурного наследия в пределах своей компетенции и при осуществлении ими федерального или регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия.

На основании изложенного управлением в рамках осуществления государственного надзора в установленной сфере деятельности осуществляется государственный надзор за обеспечением доступа объектов культурного наследия для инвалидов.

Государственный надзор в установленной сфере деятельности управлением осуществляется в соответствии с:

- КоАП РФ;

- Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

- Федеральным законом от 26.12.2008 № 294 – ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

- Положением о федеральном государственном надзоре за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2015 № 740;

- Законом Брянской области от 08.02.2006 № 11-З «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Брянской области»;

- Постановлением Правительства Брянской области от 27.11.2017 № 599-п «Об утверждении Положения о порядке организации и осуществления регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия».

На территории Брянской области расположено 2218 объектов культурного наследия, из них 581 объект культурного наследия федерального значения, а также 1637 объектов культурного наследия регионального и местного муниципального значения.

1626 объектов являются памятниками, 85 ансамблями, 8 достопримечательных мест и 499 объекты археологического наследия.

В 2019 году количество штатных единиц по должностям, предусматривающим осуществление федерального государственного надзора в установленной сфере деятельности – 5, из них заняты 4.

В указанный период времени количество штатных единиц по должностям, предусматривающим осуществление регионального государственного надзора в установленной сфере деятельности – 4, из них заняты также 4.

Управлением в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» принимают следующие меры по результатам осуществленных мероприятий по государственному надзору:

- привлечение к административной ответственности;
- выдача предписаний;
- выдача предостережений, а также принятие мер, предусмотренных программой профилактики по предотвращению правонарушений;
- направление в уполномоченные органы материалов, связанных с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;
- предъявлять в суд иски об изъятии объектов культурного наследия и о понуждении исполнить обязательства по охране и сохранению объектов культурного наследия.

2. Осуществление государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия

В 2019 году управлением проведено в рамках осуществления федерального государственного надзора в порядке, установленном Федеральным законом от 26.12.2008 № 294 – ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», 3 согласованных с прокуратурой Брянской области плановых выездных проверок юридических лиц, являющихся правообладателями объектов культурного наследия федерального значения.

По результатам проведённых проверок управлением выдано 2 предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Также в указанный период времени управлением проведены 2 внеплановые проверки по контролю за исполнение ранее выданных (в 2018 году) предписаний, срок исполнения которых истек.

В ходе внеплановых проверок выявлено, что одно из предписаний в установленный срок не исполнено подконтрольным субъектом. Повторно выдано предписание.

При осуществлении регионального государственного надзора в установленной сфере деятельности управления в порядке, установленном Федеральным законом от 26.12.2008 № 294 – ФЗ «О защите прав юридических

лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», было проведено 4 плановые выездные проверки в отношении юридических лиц, являющихся правообладателями объектов культурного наследия регионального значения. В рамках проведения проверок управлением выявлены случаи нарушения обязательных требований действующего законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия и выдано 1 предписание об устранении указанных нарушений в установленные предписаниями сроки.

Кроме того, в 2019 году управлением проведены 3 внеплановых проверки, не требующих согласования с прокуратурой области, по контролю за исполнением ранее выданных предписаний.

Также управлением в указанный период времени проведены 5 проверок органов местного самоуправления, по результатам проведения которых выдано 1 предписание об устранении выявленных нарушений.

Вместе с тем в 2019 году управлением осуществлено 120 мероприятий по контролю за состоянием 119 объектов культурного наследия федерального значения, а также 30 мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия регионального и местного (муниципального) значения.

По результатам проведенных мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия управлением выдано 9 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

По фактам выявленных в ходе указанных мероприятий нарушений управлением составлены и направлены на рассмотрение в суды Брянской области протоколы об административных нарушениях.

Судами Брянской области вынесено 2 постановления о назначении административных наказаний в виде административного штрафа на сумму 120 тыс. рублей.

Однако следует отразить, что по результатам рассмотрения одного из дел об административном правонарушении в отношении должностного лица - директора бюджетного учреждения, судом назначено административное наказание в виде предупреждения.

Вместе с тем, управлением в 2019 году составлены и направлены на рассмотрение в суды области 5 протоколов об административных правонарушениях, по итогам рассмотрения которых привлекаемые лица признаны виновными в совершении административных правонарушений с назначением административных наказаний в виде штрафов.

В 2019 году поступили штрафы на сумму 42 500 руб.

Также управлением утверждены 20 охранных обязательств собственников или иных законных владельцев объектов культурного наследия.

В уполномоченные органы направлен 1 материал по факту нанесения вреда объекту культурного наследия федерального значения- объекту археологического наследия «Городище «Городец».

3. Производство по делам об административных правонарушениях

В 2019 году управлением возбуждено 5 дел об административных правонарушениях (составлено 5 протоколов об административных

правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена КоАП РФ).

Статья КоАП РФ	Количество дел об административных правонарушениях
ст. 7.13 Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации	4
ст. 7.14 Организация или проведение земляных, строительных или иных работ без разрешения органа, осуществляющего государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия	1

Таким образом, основная масса административных правонарушений подпадает под признаки статьи 7.13 КоАП РФ.

Среди указанных нарушений можно выделить следующие виды:

- нарушение требований к содержанию и использованию объектов культурного наследия;

- невыполнение собственником или законным владельцем требований охранного обязательства в отношении объекта культурного наследия;

- проведение самовольных работ на объектах культурного наследия (в том числе, земляных и строительных работ на земельных участках, в границах которых расположены объекты археологического наследия) либо работ с нарушением требований к порядку проведения работ по сохранению объектов культурного наследия.

В 2019 году 3 протокола об административных правонарушениях составлены в отношении юридических лиц, 2 в отношении должностных лиц. В отношении физических лиц протоколы отсутствует.

Также необходимо отразить, что в указанный период времени выявлены 5 административных правонарушения в отношении объектов культурного наследия федерального значения.

Основаниями для возбуждения дел об административных правонарушениях явились акты мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия.

Кроме того, судами Брянской области при рассмотрении дел об административных правонарушениях неоднократно применены положения

части 2.2. статьи 4.1. КоАП РФ, позволяющие назначить административное наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа.

4. Мероприятия по устранению выявленных нарушений

Управлением в 2019 году выдано 9 предписаний об устранении выявленных нарушений.

Анализируя указанную меру воздействия, управление отмечает, что фактически требования предписаний не исполняются и возникает необходимость обращаться в суд с исковыми заявлениями в порядке пп.6 п.6 статьи 11 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

В то же время необходимость указывать в предписании разумный срок для его исполнения влечет за собой ухудшение состояния объектов культурного наследия.

Кроме того, требования к составу и срокам проведения работ по сохранению объекта культурного наследия во исполнение Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» указываются в охранном обязательстве, при неисполнении которого виновное лицо привлекается к административной ответственности за совершение административного правонарушения по признакам статьи 7.13 КоАП РФ и понуждается к его исполнению в судебном порядке.

Управление также вынуждено отметить в 2019 году факты неисполнения предписаний МТУ Росимущества в Калужской, Брянской и Смоленской областях, как органом, осуществляющим полномочия собственника в отношении объектов культурного наследия, находящихся в собственности Российской Федерации.

Выданные управлением в 2019 году указанному органу 2 предписания, обжаловались им в Арбитражный суд Брянской области.

Арбитражным судом Брянской области, а также судом апелляционной инстанции (Двадцатым арбитражным апелляционным судом (г. Тула)) и Арбитражным судом Центрального округа (г. Калуга) предписания управления признаны законными, а МТУ Росимущества в Калужской, Брянской и Смоленской областях признано обязанным осуществлять работы по сохранению объектов культурного наследия или поддержанию их в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии.

В то же время отмечаем, что управлением утверждаются охранные обязательства МТУ Росимущества в Калужской, Брянской и Смоленской областях, как органа осуществляющего полномочия собственника объектов культурного наследия, которые в судебном порядке последним не обжалуются.

Ограничения и обременения, налагаемые указанными охранными обязательствами, зарегистрированы в Едином государственном реестре недвижимости, следовательно, признаны государством в соответствии с частью

3 статьи 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

5. Профилактики нарушений обязательных требований законодательства в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации

В целях профилактики нарушений обязательных требований управлением:

- размещены на официальном сайте управления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» Перечни актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального или регионального государственного надзора в установленной сфере деятельности управления;

- в рамках проводимых мероприятий по контролю при осуществлении соответствующего вида государственного надзора должностными лицами управления, уполномоченными на их осуществление, оказывается юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям методическая помощь, даются консультации, а также разъясняются требования действующего законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия;

- организована выдача предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований действующего законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия;

- обобщается практика осуществления в установленной сфере деятельности государственного надзора с последующим размещением на официальном сайте управления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В 2019 году управлением выдано 1 предостережение о недопустимости нарушений обязательных требований действующего законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия.

Приказом управления от 01.07.2019 № 2-1/166 утвержден Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального или регионального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия, которые размещены на официальном сайте управления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и доступны по ссылкам: http://ohrana-naslediya.ru/images/kontrol/adm_reglaments/2019/госнадзор/Обязательные%20НПА.pdf, а также http://ohrana-naslediya.ru/images/kontrol/acts_trebovaniya/2017/Приказ%20от%2027.09.17%20№%202-1-62.pdf.

Также приказами управления утверждено 20 охранных обязательств, копии которых направлены в установленном порядке в адреса собственников или иных законных владельцев объектов культурного наследия, а также управления Росреестра по Брянской области.

В то же время управлением в обязательном порядке направляются уведомления с разъяснениями требований действующего законодательства

Российской Федерации об охране объектов культурного наследия в адреса правообладателей выявленных объектов, а также земельных участок, в границах которого расположен выявленный объект археологического наследия.

На официальном сайте управления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещены списки объектов культурного наследия, расположенных на территории региона, копии приказов управления об утверждении охранных обязательств, предметов охраны объектов культурного наследия, об утверждении границ территорий объектов, охранных и защитных зонах объектов культурного наследия.

Дополнительно в качестве профилактики совершения правонарушений управлением осуществляется популяризация объектов культурного наследия посредством предоставления информации об указанных объектах в средства массовой информации.

6. Выводы по результатам обобщения и анализа правоприменительной практики осуществления государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия за 2018 год

Анализ правоприменительной практики по осуществлению контрольных мероприятий в сфере охраны культурного наследия показывает, что предметом проверок, проводимых управлением, является не предпринимательская деятельность подконтрольных субъектов, а исполнение ими требований законодательства Российской Федерации и Брянской области по сохранению, использованию, надлежащему содержанию объекта культурного наследия, а также по ограничению работ в охранных зонах объектов культурного наследия.

В связи с изложенным, полагаем целесообразным внесение изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части нераспространения отдельных его положений, устанавливающих порядок организации, согласования с органами прокуратуры и проведения проверок, на мероприятия по контролю в сфере охраны и сохранения культурного наследия.

Полагаем рациональным проведение именно плановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в результате которых возможно объективно оценить фактическое состояние объектов культурного наследия.

Вместе с тем отмечаем, что при подготовке управлением ежегодных проектов Планов проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей основополагающим фактором является использование подлежащими проверке юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем объекта культурного наследия, правообладателем которого они являются.

В случае если на момент проверки подконтрольный субъект не будет являться правообладателем объекта культурного наследия, проведение таковой проверки будет нецелесообразно, так как предпринимательская деятельность указанных лиц не является предметом проверок.

Также на момент подготовки управлением вышеуказанных проектов Планов проверок затруднительно предугадать какие именно юридические лица или индивидуальные предприниматели будут располагаться в объектах культурного наследия либо на их территории на момент начала проверки.

Проведение проверки соблюдения законодательства об охране объектов культурного наследия в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, не являющихся правообладателями объектов культурного наследия регионального или местного (муниципального) значения или расположенных вне границ их зон охраны, будет нерациональным.

Анализируя результаты проведенных в 2019 году проверок органов местного самоуправления и их должностных лиц, считаем необходимым дополнить статью 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормой, позволяющей провести внеплановую проверку органов местного самоуправления и их должностных лиц по истечении срока исполнения выданного контролирующими органами предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства.

Вместе с тем, считаем, что сохраняется необходимость в дополнении вышеназванного Федерального закона такими основаниями для проведения внеплановых проверок, как угроза причинения вреда и причинение вреда объектам культурного наследия.

Управлением разработано руководство по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе, касающихся видов работ на объекте культурного наследия и порядка их проведения, исполнения требований охранного обязательства, а также требований к содержанию и использованию объекта культурного наследия и выявленного объекта культурного наследия, соблюдения ограничений, установленных в границах зон охраны или защитных зон объектов культурного наследия, которое размещено на официальном сайте управления в информационно телекоммуникационной сети «Интернет» и доступно по ссылке:http://ohrana-nasledіya.ru/images/kontrol/profilaktika_narushenij/%D0%A0%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%20%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8E%20%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B9.docx.