



ПРАВИТЕЛЬСТВО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРИКАЗ

30.01.2024

№ 47

г. Екатеринбург

Об утверждении доклада о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области федерального государственного контроля (надзора) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия за 2023 год

Во исполнение части 2 статьи 47 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», пункта 17 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1093 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия», руководствуясь Порядком подготовки докладов, содержащих результаты обобщения правоприменительной практики Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области при осуществлении государственного контроля (надзора), утвержденным приказом Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области от 01.12.2022 № 935 «Об утверждении порядка подготовки докладов, содержащих результаты обобщения правоприменительной практики Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области при осуществлении государственного контроля (надзора)», в соответствии с подпунктом 6 пункта 28 Положения об Управлении государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 28.12.2015 № 1216-ПП «Об учреждении должностей государственной гражданской службы Свердловской области в Управлении государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области и утверждении Положения, предельного лимита штатной численности Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области»,

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить доклад о результатах обобщения правоприменительной

практики при осуществлении Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области федерального государственного контроля (надзора) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия за 2023 год (прилагается).

2. Настоящий приказ вступает в силу с даты его подписания.

3. Утвержденный настоящим приказом доклад о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области федерального государственного контроля (надзора) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия за 2023 год опубликовать на официальном сайте Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.okn.midural.ru).

4. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на Заместителя начальника Управления государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области А.А. Кульпину.

Начальник Управления



Е.Г. Рябинин

УТВЕРЖДЕН
приказом Управления
государственной охраны объектов
культурного наследия Свердловской
области
от 30.01.2024 № 47

ДОКЛАД

о результатах обобщения правоприменительной практики при осуществлении Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области федерального государственного контроля (надзора) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия за 2023 год

Глава 1. Организация и проведение федерального государственного контроля (надзора) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия

В 2023 году федеральный государственный контроль (надзор) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (далее – Федеральный надзор) осуществлялся Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области (далее – Управление) в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) и изданным во исполнение данного Федерального закона Положением о Федеральном надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1093 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» (далее – Положение о федеральном надзоре).

1.1. Контрольные (надзорные) мероприятия (далее – КНМ), проводимые Управлением в рамках Федерального надзора и разрешение вопроса о выборе того или иного вида КНМ

В соответствии с Положением о федеральном надзоре Управление проводит следующие контрольные (надзорные) мероприятия со взаимодействием с контролируруемыми лицами (далее – КНМ со взаимодействием):

- 1) инспекционный визит;
- 2) рейдовый осмотр;
- 3) документарная проверка;
- 4) выездная проверка.

Также Управление проводит контрольные (надзорные) мероприятия без взаимодействия с контролируруемыми лицами (далее – КНМ без взаимодействия):

- 1) выездное обследование
- 2) наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) (далее – мониторинг безопасности).

Принятие решения о выборе того или иного вида КНМ основывается на предусмотренных Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) правовых основаниях проведения КНМ, необходимости достижения целей и задач КНМ с учетом оптимального расходования ресурсов Управления и контролируемых лиц, а также недопустимости излишнего административного давления на контролируемых лиц.

В соответствии с пунктом 5 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ при осуществлении Федерального надзора плановые КНМ не проводятся. Таким образом, в практике Управления реализуется проведение только внеплановых КНМ со взаимодействием, а также КНМ без взаимодействия.

Внеплановые КНМ со взаимодействием в 2023 году проводились в соответствии с:

пунктом 6 части 1 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ, в связи с наступлением события, указанного в программе проверок, сформированной на основании выданного Управлением разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – надзор за проведением работ);

пунктом 4 части 1 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ в связи с поступлением в Управление требования прокурора о проведении внепланового КНМ (далее – требование прокурора).

КНМ без взаимодействия в 2023 году проводились в соответствии с частью 2 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ на основании заданий, выданных Начальником Управления (его Заместителем):

- 1) по пункту 3 части 3 статьи 58 Федерального закона № 248-ФЗ в целях оценки достоверности поступившей в Управление информации о причинении вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо об угрозе причинения такого вреда (далее – оценка достоверности по обращениям);

- 2) на основании программы проверок, сформированной в связи истечением срока (завершения периода) проведения работ по сохранению объекта культурного наследия, установленного охранным обязательством собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – контроль охранного обязательства).

В 2023 году в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 73-ФЗ, в пункт 5 статьи 11 данного Федерального закона, добавлено еще одно

основание для формирования программы проверок – поступление в Управление уведомления о проведении работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, являющемся объектом культурного наследия, предусмотренного статьей 56.1 данного Федерального закона (далее – уведомление о капитальном ремонте).

На основании вышеуказанных программ проверок осуществляется Федеральный надзор за проведением работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, являющихся объектами культурного наследия, включенными в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – реестр), если эти работы не затрагивают предмет охраны объекта культурного наследия, включенного в реестр, либо не изменяют облика, объемно-планировочных и конструктивных решений и структур, интерьера объекта культурного наследия, включенного в реестр, предмет охраны которого не определен (далее – работы по капитальному ремонту).

В 2023 году в Управление уведомлений о капитальном ремонте не поступало, в связи с чем КНМ по соответствующему основанию не проводилось.

В 2023 году Управлением также не проводилось КНМ в связи с выявлением соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров.

В 2023 году Управлением в рамках Федерального надзора всего проведено 55 КНМ, информация о видах проведенных КНМ и основаниях их проведения представлена в таблице 1.

Таблица 1.

№ п/п	Вид КНМ	Количество КНМ	Основание проведения КНМ
КНМ с взаимодействием			
1.	инспекционный визит	29	надзор за проведением работ
2.	рейдовый осмотр	3	надзор за проведением работ
3.	документарная проверка	5	надзор за проведением работ
4.	выездная проверка	2	требование прокурора
КНМ без взаимодействия			
5.	выездное обследование	9	оценка достоверности по обращениям
6.	мониторинг безопасности	7	контроль охранного обязательства

1.2. Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении Федерального надзора

Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в отчетном году осуществлялась в соответствии с Программой проведения Управлением государственной охраны объектов культурного наследия

Свердловской области профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия на 2023 год, утвержденной приказом Управления от 15.12.2022 № 993 «Об утверждении программы проведения Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия на 2023 год».

Исходя из задач обобщения правоприменительной практики в настоящем докладе, в таблице 2 приведены данные о подлежащих учету профилактических мероприятиях, проведенных в отчетном периоде.

Таблица 2.

№ п/п	Наименование профилактического мероприятия (далее – ПМ)	Количество проведенных ПМ	Примечание
1.	объявление предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований (далее – предостережения)	7	–
2.	консультирование	10	–
3.	профилактический визит (далее – ПВ)	1	–

1.3. Количественные показатели проведенных КНМ, их результативность, типы выявленных нарушений

Информация о количестве КНМ, по результатам которых выявлены нарушения, представлена в таблице 3.

Таблица 3.

№ п/п	Основание проведения КНМ	Общее количество КНМ	Количество КНМ, по результатам которых выявлены нарушения	Доля КНМ, по результатам которых выявлены нарушения от общего количества КНМ, %
1.	надзор за проведением работ	37	3	8%
2.	исполнение охранного обязательства	7	6	86%
3.	требование прокурора	2	2	100%
4.	оценка достоверности по обращениям	9	5	56%

Анализ результатов проведенных КНМ показывает, что меньше всего нарушений выявлено по итогам КНМ в рамках надзора за проведением работ.

Наиболее высокий процент нарушений наблюдается по результатам КНМ за исполнением охранного обязательства, по требованию прокурора и в рамках

оценки достоверности поступившей информации.

Информация о типах нарушений, выявленных по результатам КНМ в 2023 году, представлена в таблице 4.

Таблица 4.

№ п/п	Описание нарушения	Положения нормативных правовых актов, требования которых нарушены	Количество нарушений
1	2	3	4
Требования к содержанию и сохранению объекта культурного наследия и его территории			
1.	не проведение работ по сохранению объекта культурного наследия в срок, установленный охранным обязательством	пп. 1 и 3 п. 3 ст. 47.2 Федерального закона № 73-ФЗ	6
2.	нарушение требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия	п. 1 ст. 5.1 и пп. 5 п. 1 ст. 47.3 Федерального закона № 73-ФЗ; п. 14 Требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 04.06.2015 № 1745 «Об утверждении требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия»	4
3.	неисполнение обязанностей по надлежащему содержанию объекта культурного наследия, в т.ч. не проведение работ по сохранению объекта культурного наследия при наличии необходимости проведения таких работ	п. 1, п. 2 ст. 47.2 и п. 1 ст. 47.3 Федерального закона № 73-ФЗ	1
4.	проведение работ, изменяющих предмет охраны объекта культурного наследия, либо ухудшающих условия, необходимые для сохранности объекта культурного наследия; проведение работ, изменяющих облик, объемно-планировочные и конструктивные решения и структуры объекта культурного	пп. 2 и пп. 3 п. 1 ст. 47.3 Федерального закона № 73-ФЗ	1
5.	размещение наружной рекламы на объектах культурного наследия	п. 1 ст. 35.1 Федерального закона № 73-ФЗ	1
Требования к порядку проведения работ на объектах культурного наследия			
6.	проведение работ по сохранению объекта культурного без разрешения и согласования органов охраны объектов культурного наследия	п. 1 ст. 45 Федерального закона № 73-ФЗ	7
7.	проведение работ с ненадлежащим осуществлением авторского и(или) технического надзора	п. 1 ст. 45 Федерального закона № 73-ФЗ	2
Требования к обеспечению сохранности объектов культурного наследия при проведении работ			
8.	проведение работ на территориях, смежных с территориями объектов культурного наследия, в отсутствие согласованной Управлением проектной документации об обеспечении сохранности таких объектов	п. 3 ст. 36 Федерального закона № 73-ФЗ	1

1	2	3	4
9.	не приостановление работ при обнаружении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия	п. 4 ст. 36 Федерального закона № 73-ФЗ	1
10.	проведение работ по сохранению объекта культурного наследия лицами, не имеющими лицензию	п. 6 ст. 45 Федерального закона № 73-ФЗ	1
Иные обязательные требования			
11.	несоблюдение требований градостроительных регламентов на территории зон охраны объектов культурного наследия	п. 22 Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12.09.2015 № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации»	1

1.4. Составление протоколов об административных правонарушениях в отношении юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц по фактам административных правонарушений, выявленных при осуществлении Федерального надзора

В 2023 году составлен 1 протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 7.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в отношении юридического лица. В 2022 году составлены 6 протоколов (из них 5 составлены по результатам КНМ, проведенных в 2021 году), в отношении юридических лиц – 4 протокола, в отношении физических лиц – 2.

1.5. Результаты рассмотрения судами дел об административных правонарушениях, возбужденных Управлением в отношении юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц по результатам КНМ в рамках Федерального надзора

В 2023 году судом общей юрисдикции принято к рассмотрению 1 дело об административном правонарушении, возбужденное Управлением в отчетном периоде (далее – дела об административных правонарушениях) по части 1 статьи 7.13 КоАП РФ, и направленное в суд в отношении юридического лица по результатам КНМ в рамках Федерального надзора. По состоянию на дату подготовки доклада решение по вышеуказанному делу об административном правонарушении судом не принято.

Дела об административных правонарушениях в отношении должностных

лиц юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц по результатам КНМ в рамках Федерального надзора в 2023 году Управлением не возбуждались и в суды не направлялись.

В 2022 году Управлением направлены в суды и рассмотрены судами 6 таких дел (по части 1 статьи 7.13 КоАП РФ – 5 дел в отношении 3 юридических лиц и 2 физических лиц, а также по части 18 статьи 19.5 КоАП РФ – 1 дело в отношении 1 юридического лица), по результатам рассмотрения вынесены постановления о привлечении лиц к административной ответственности с назначением административных наказаний в виде административных штрафов.

В отчетном периоде судами возбужденные Управлением дела об административных правонарушениях производством не прекращались, фактов возвращения судами в Управление протоколов с приложенными материалами в порядке пункта 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ для устранения недостатков в 2023 году не имеется.

1.6. Реализация полномочий по обращению в суды с исками о понуждении исполнить обязательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в натуре, с исками об изъятии из собственности объектов культурного наследия либо земельных участков, в границах которых располагаются объекты археологического наследия, по результатам КНМ в рамках Федерального надзора

Исковая деятельность Управления, как органа государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области, связанная с реализацией полномочий, предусмотренных подпунктом 6 пункта 6 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ, осуществляемая по результатам КНМ в рамках Федерального надзора, в 2023 году была направлена на предъявление в арбитражный суд Свердловской области (далее – суд) исков о понуждении собственников и иных законных владельцев объектов культурного наследия исполнить обязательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в натуре.

В 2023 году Управлением в суд по результатам КНМ в рамках Федерального надзора направлены 3 исковых заявления о понуждении пользователей объектов культурного наследия федерального значения к исполнению обязательств в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия в натуре (далее – исковое заявление). В 2022 году в суд было направлено 1 исковое заявление, содержащее аналогичные требования к собственнику объекта культурного наследия федерального значения.

Из числа гражданских дел, возбужденных по исковым заявлениям, направленным Управлением в суд в 2023 году:

одно гражданское дело рассмотрено судом первой инстанции, по результатам рассмотрения судом вынесено решение об удовлетворении исковых требований Управления (далее – Решение), по результатам апелляционного обжалования Решение вступило в законную силу;

по одному гражданскому делу заключено мировое соглашение, в соответствии с которым пользователь объекта культурного наследия федерального значения принял на себя обязательства по проведению на объекте работ по его сохранению;

одно гражданское дело, до настоящего времени судом первой инстанции не рассмотрено.

В 2023 году исковые заявления в порядке реализации полномочий, предусмотренных абзацами 2 и 3 подпункта 6 пункта 6 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ об изъятии объектов культурного наследия либо земельных участков, в границах которых располагаются объекты археологического наследия, Управлением в суды не направлялись, так как предусмотренные законом основания для подачи таких исков по результатам КНМ в рамках Федерального надзора не выявлялись.

1.7. Влияние на проведение КНМ постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»

В соответствии с положениями статьи 90 Федерального закона № 248-ФЗ, пункта 6 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ, Положением о федеральном надзоре по результатам проведения КНМ Управлением могут быть приняты следующие меры:

1) выдача предписаний (в том числе об устранении выявленных нарушений, о приостановке работ по сохранению объектов культурного наследия; о приостановке работ, предусмотренных статьей 36 Федерального закона № 73-ФЗ);

2) составление протокола об административном правонарушении (в части компетенции должностных лиц Управления);

3) направление информации по признакам административных правонарушений (уголовных преступлений) в соответствующие государственные органы, уполномоченные на принятие мер по привлечению виновных лиц к ответственности;

4) осуществление контроля за устранением выявленных нарушений обязательных требований законодательства в области охраны объектов культурного наследия (далее – обязательные требования), предупреждению нарушений обязательных требований, предотвращению возможного причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, при неисполнении предписания в установленные сроки принятие мер по обеспечению его исполнения вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством;

5) выдача рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведение иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

6) обращение в суд с иском о понуждении исполнить обязательства в области

сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в натуре, об изъятии из собственности объекта культурного наследия либо земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия, о безвозмездном изъятии земельного участка в границах территории объекта культурного наследия, являющегося неотъемлемой частью объекта культурного наследия, либо земельного участка, в границах которого располагался объект археологического наследия.

Вместе с тем в связи с ограничениями (запретами) (далее – мораторий), введенными с 10.03.2022 постановлением Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление № 336), в 2023 году у Управления практически отсутствовала возможность:

проводить внеплановые КНМ со взаимодействием по основанию поступления в Управление информации о причинении вреда (угрозе причинения вреда) охраняемым законом ценностям;

проводить внеплановые КНМ со взаимодействием в целях контроля ранее выданных предписаний;

выдавать предписания по результатам КНМ без взаимодействия (мониторинг безопасности);

возбуждать дела об административных правонарушениях по результатам КНМ без взаимодействия.

В 2023 году Управлением КНМ со взаимодействием проводились только в рамках надзора за проведением работ и по требованию прокурора. В остальных случаях проводились КНМ без взаимодействия, по результатам которых, в случае выявления нарушений обязательных требований, в зависимости от степени риска причинения вреда (наличия угрозы причинения вреда) объектам культурного наследия, Управлением осуществлялись:

1) меры профилактики – объявление предостережений;

2) направление информации по признакам административных правонарушений (уголовных преступлений) в органы полиции и прокуратуру, иные компетентные органы (далее – уполномоченные органы);

3) подготовка материалов для направления в суд исков о понуждении исполнить обязательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в натуре.

Кроме того, при необходимости должностными лицами Управления, уполномоченными на проведение КНМ, контролируемым лицам могут выдаваться рекомендации по соблюдению обязательных требований. В 2023 году выдана 1 рекомендация.

В 2023 году Управлением выдано 3 предписания об устранении выявленных нарушений. Предписаний о приостановке работ в отчетном году не выдавалось.

В 2023 году по результатам КНМ случаев причинения вреда объектам культурного наследия не выявлено.

Вместе с тем по материалам, поступившим в Управление из Государственного бюджетного учреждения культуры Свердловской области

«Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры Свердловской области» выявлен факт причинения вреда объекту археологического наследия, включенному в реестр.

По данному факту Управлением в уполномоченные органы направлено заявление о возбуждении уголовного дела.

1.8. Обжалование действий (бездействия) и решений должностных лиц Управления, принятых в рамках осуществления Федерального надзора

В отчетном периоде действия (бездействия) и решения должностных лиц Управления, принятые в рамках осуществления Федерального надзора, в досудебном и судебном порядке не обжаловались.

Глава 2. Результаты обобщения правоприменительной практики

2.1. Результаты обобщения практики проведения контрольных (надзорных) мероприятий

Анализ данных о характере выявленных в 2023 году нарушений обязательных требований и их сравнение с данными прошлых лет, за которые Управлением осуществлялось обобщение правоприменительной практики, показывает, что к наиболее распространенным (типовым) нарушениям по-прежнему относятся нарушения в области содержания объектов культурного наследия и их территорий (см. таблицу 4).

По сравнению с 2022 годом отмечен относительный рост выявленных нарушений к порядку проведения работ по сохранению объектов культурного наследия – проведение работ без выданных Управлением задания и разрешения, согласованной Управлением проектной документации.

Данное увеличение, скорее всего, обусловлено действующим мораторием на проведение КНМ со взаимодействием, так как контролируемые лица осознают, что без проведения таких мероприятий Управление не может выдать предписания о приостановке работ и устранении нарушений.

По результатам проведенной Управлением работы по установлению причин и условий совершения правонарушений выявлено, что наиболее распространенными причинами (условиями) остаются:

- 1) высокий уровень издержек контролируемых лиц (финансовых, организационных, административных и иных) по соблюдению обязательных требований по сравнению с возможной ответственностью за их несоблюдение;
- 2) отсутствие у контролируемых лиц понимания прямой связи несоблюдения обязательных требований с риском причинения ущерба охраняемым законом ценностям, риском наступления ответственности.

Так же, как и в 2022 году выявлены единичные случаи нарушения требований к обеспечению сохранности объектов культурного наследия при проведении хозяйственных работ на смежных с объектами культурного наследия территориях.

Вместе с тем, поскольку по результатам КНМ в рамках 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 по вышеуказанным нарушениям в 2023 году отмечен рост по сравнению с 2022 годом, данный факт не может указывать на формирование устойчивой положительной практики.

В 2023 году не выявлено случаев неисполнения предписаний, что объясняется мораторием и предусмотренным Постановлением № 336 порядком продления сроков исполнения предписаний как автоматическим, так и по ходатайствам контролируемых лиц.

Анализ результатов проведения в 2023 году профилактических мероприятий в части объявления предостережений показывает, что в 2023 году, как и в предыдущие периоды, информация об исполнении предостережений контролируемыми лицами в адрес Управления направляется в единичных случаях.

Следует отметить, что Федеральный закон № 248-ФЗ не предусматривает необходимости направления контролируемыми лицами в органы контроля (надзора) информации об исполнении предостережений, так как это было предусмотрено Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», и оказывало определенное дисциплинирующее воздействие на контролируемых лиц, что подтверждается практикой государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия на региональном уровне. Возможность указать на необходимость направления такой информации непосредственно в предостережении исключена в соответствии с частью 4 статьи 49 Федерального закона № 248-ФЗ. При сохранении такого регулирования можно прогнозировать, что степень исполнимости предостережений повышаться не будет.

Возражения на объявленные предостережения в предыдущие годы поступали в единичных случаях. Данная практика сохранилась – в 2023 году в Управление поступило 3 возражения. По результатам рассмотрения двух возражений оснований для отмены объявленных предостережений Управлением не усмотрено. Одно возражение находится на рассмотрении.

В части проведения иных профилактических мероприятий следует отметить существенное увеличение проведенных консультирований (2022 год – 1, 2023 год – 10), а также закрепление новой практики – индивидуальных информирований по вопросам соблюдения обязательных требований. Данный вид профилактических мероприятий включен в Программу проведения Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия на 2024 год.

Вышеуказанной Программой профилактики также предусмотрено проведение профилактических визитов по инициативе Управления и по запросу контролируемых лиц, что позволит обеспечить практику профилактических визитов в рамках Федерального надзора. В 2022 не проведено ни одного профилактического визита, в 2023 году – 1 профилактический визит, что обусловлено отсутствием событий для наступления оснований для обязательных профилактических визитов, предусмотренных Положением о федеральном надзоре.

2.2. Результаты обобщения практики привлечения юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц к административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия

Результаты анализа практики привлечения юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц к административной ответственности по результатам КНМ в рамках Федерального надзора за нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия в 2023 году показывают, что основной универсальной нормой КоАП РФ в данной области правоприменительной практики является статья 7.13 КоАП РФ (единственный протокол об административном правонарушении по результатам КНМ в рамках Федерального надзора составлен в 4 квартале 2023 года по части 1 статьи 7.13 КоАП РФ). Отсутствие протоколов, составленных по статье 7.14 КоАП РФ объясняется тем, что в случае выявления факта осуществления работ на объектах культурного наследия без специального разрешения действия виновных лиц квалифицируются как нарушение иных требований Федерального закона № 73-ФЗ, а протокол составляется по части 1 статьи 7.13 КоАП РФ.

В связи с тем, что направленное в 2023 году Управлением в суд дело об административном правонарушении судом не рассмотрено, провести полноценный анализ судебной практики рассмотрения указанной категории дел судами не представляется возможным.

В соответствии с положениями Федерального закона от 15 апреля 2019 года № 62 - ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» с 01.01.2020 доходы от административных штрафов, налагаемых судьями федеральных судов по результатам рассмотрения протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.13 – 7.16, частью 18 статьи 19.5 КоАП РФ, составленных должностными лицами Управления, зачисляются в федеральный бюджет, администратором данных доходов выступает Министерство культуры Российской Федерации. В связи с изложенным на дату составления Доклада провести достоверный анализ взыскаемости в 2023 году административных штрафов, назначенных в 2022 году судами по делам об административных правонарушениях, возбужденным Управлением, не представляется невозможным.

2.3. Результаты обобщения исковой практики

Анализ результатов рассмотрения поданных Управлением исков показывает, что по данной категории дел складывается устойчивая практика в сторону удовлетворения исковых требований Управления как органа охраны объектов культурного наследия.

Предъявляемые Управлением исковые требования главным образом заключаются в понуждении собственников (пользователей) объектов культурного наследия провести работы по сохранению объектов культурного наследия (консервация, ремонт, реставрация). Сроки, испрашиваемые Управлением для исполнения данных обязательств, основываются на данных сложившейся обычной практики проведения таких работ и предусматривают временные затраты, необходимые для получения требуемых в силу закона заданий и разрешений, разработки и согласования научно-проектной документации, подготовки научно-реставрационного отчета о проведенных работах и его утверждения и прочее.

Замечаний и корректировок относительно состава предъявляемых Управлением требований и сроков их исполнения со стороны судов не имеется.

С учетом специфики судебных решений по гражданским делам о понуждении собственников и иных законных владельцев объектов культурного наследия исполнить обязательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в натуре (далее – Решения), сроков, устанавливаемых судом для проведения работ по сохранению объектов культурного наследия (в среднем 3-5 лет), провести анализ исполнения Решений, принятых в 2023 году, не представляется возможным.

Вместе с тем, с учетом выявленного в 2023 году недостаточного уровня добровольного исполнения ответчиками Решений, принятых в предшествующие годы, а также сложностей, возникающих при принудительном исполнении Решений на стадии исполнительного производства, Управлением принято решение о продолжении практики взыскания судебной неустойки за неисполнение (ненадлежащее исполнение) Решений.

Глава 3. Предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора), практики привлечения лиц к административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия

3.1. Предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора)

По результатам анализа и обобщения правоприменительной практики проведения КНМ и профилактических мероприятий, в целях снижения количества нарушений обязательных требований и административной нагрузки на контролируемых лиц, а также повышения эффективности КНМ и профилактических мероприятий предлагается внести следующие изменения в нормативно-правовые акты, регулирующие отношения в области

государственной охраны объектов культурного наследия и государственного контроля (надзора):

1) внести в Федеральный закон № 73-ФЗ положения по упрощению процедуры проведения на объектах культурного наследия работ, не затрагивающих особенности объектов культурного наследия, составляющих предмет охраны, особенно в части текущего содержания (ремонта) и эксплуатации жилых и нежилых помещений и общего имущества в многоквартирных домах, зданиях, находящихся в собственности нескольких лиц, в том числе положения о возможности проведения таких работ организациями без наличия соответствующей лицензии Министерства культуры Российской Федерации;

2) внести в Федеральный закон № 248-ФЗ изменения в части:

закрепления необходимости направления контролирующими лицами в контрольные (надзорные) органы сведений об исполнении предостережений;

определения полномочий должностных лиц контрольных (надзорных) органов и применяемых ими мер в случае неисполнения или игнорирования контролирующими лицами объявленных им предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, а также порядок разрешения и рассмотрения возражений на объявленные предостережения.

3.2. Предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования практики привлечения лиц к административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия

По результатам анализа и обобщения правоприменительной практики привлечения юридических лиц, их должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц к административной ответственности за нарушения требований Федерального закона № 73-ФЗ, предлагается внести в КоАП РФ изменения в части:

закрепления процессуального статуса лиц, уполномоченных возбуждать дела (составлять протоколы) об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено к компетенции судей, с наделением таких лиц процессуальными правами участников по делу;

внесения положения, предусматривающего увеличение до одного года срока давности привлечения лиц к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 18 и 19 статьи 19.5 КоАП РФ.