

## **Обобщение практики осуществления Государственным комитетом по охране культурного наследия Республики Крым государственного надзора за 2018 год**

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

Государственный комитет по охране культурного наследия Республики Крым (далее – Госкомитет) осуществляет региональный государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения и выявленных объектов культурного наследия, а также реализует переданные полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения, за исключением отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р.

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 и 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 зоны охраны, 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 охранными 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 Госкомитетом при проведении проверок нарушений обязательных требований, а также исполнение ранее выданных Госкомитетом предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

В целях установления порядка организации и осуществления регионального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия приказом Госкомитета от 06.02.2018 №16 внесены изменения в приказ Госкомитета от 03.10.2016 № 76 «Об утверждении Административного регламента исполнения Государственным комитетом по охране культурного наследия Республики Крым государственной функции по осуществлению регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия Республики Крым».

## **1.1. Организация проведения проверок**

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 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В соответствии с пунктом 10 статьи 12.2 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополь» (ред. от 28.12.2017) плановые проверки при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за соблюдением юридическими лицами (их филиалами, представительствами,

обособленными структурными подразделениями), индивидуальными предпринимателями на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя обязательных требований, если периодичность их проведения в соответствии с 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» ограничена одним разом в три года, до 1 марта 2019 года не проводятся. В связи с этим Госкомитетом в 2018 году не проводились плановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В случаях, предусмотренных статьей 10 Федерального закона № 294-ФЗ, Госкомитетом 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 Госкомитетом 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 Крым.

Плановые и внеплановые проверки проводятся в соответствии с приказами председателя Госкомитета.

В соответствии с пунктом 5 Федерального закона от 29.11.2014 № 377-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» срок проведения внеплановой выездной проверки не может превышать 5 рабочих дней.

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.

О проведении плановой проверки субъекты надзора уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее, чем за 3 рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя 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 Госкомитета, 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 7.13-7.15 (за исключением части 2 статьи 7.13), 19.4.1, 19.5 (части 18 и 19) 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 систематическому наблюдению в отношении объектов культурного наследия (далее - мероприятия по контролю) осуществляются на плановой (в соответствии с ежегодными планами работы), а также на внеплановой (в связи с поступлением информации от граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о фактах, свидетельствующих о нарушениях обязательных требований, а также выявление указанных фактов должностными лицами Госкомитета) основе.

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

Основанием для начала осуществления мероприятий по контролю является задание, утвержденное руководителем Госкомитета либо его заместителем в порядке, установленном правовым актом Госкомитета.

В ходе мероприятий по контролю должностное лицо Госкомитета, уполномоченное на осуществление государственного надзора, проводит осмотр объекта культурного наследия и его территории без взаимодействия с его правообладателями в целях оценки на предмет соблюдения требований законодательства об объектах культурного наследия.

По результатам мероприятий по контролю должностным лицом Госкомитета, их осуществившим, в установленном порядке оформляется документ, содержащий сведения о ходе и результатах мероприятия (акт осмотра объекта культурного наследия). В случае если в ходе либо по итогам мероприятий по надзору выявлены нарушения обязательных требований законодательства об объектах культурного наследия должностное лицо

Госкомитета, 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 2017 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**

Проведено 2 плановых выездных проверки органов местного самоуправления по соблюдению полномочий в области сохранения, использования, популяризации и охраны культурного наследия, находящихся в собственности муниципальных образований, 1 внеплановая документарная проверка органа местного самоуправления (в 2017 году проведена 1 плановая проверка органа местного самоуправления, внеплановые проверки не проводились).

Проведено 20 внеплановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

В 2017 году общее количество проведенных проверок - 8.

### **2.2. Мероприятия по контролю за состоянием объектов культурного наследия и мероприятий по систематическому наблюдению**

Проведено 290 мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия и систематическому наблюдению в отношении 218 объектов культурного наследия (из них 105 на объекты культурного наследия федерального значения), расположенных в г. Алуште, г. Бахчисарае, г. Белогорске, г. Евпатории, г. Керчь, г. Симферополе, г. Старый Крым, г. Феодосии, г. Ялте, Бахчисарайском, Красноперекопском, Ленинском, Сакском, Симферопольском районах, г. Алуште, пгт Партенит (г. Алушта), г. Феодосии, пгт Коктебель (Феодосия), г. Ялте (за 2017 год проведено 274 мероприятия по контролю за состоянием объектов культурного наследия и систематическому наблюдению).

### **2.3. Работа по обращениям, поступившим на "горячую линию" Госкомитета**

В 2018 году на "горячую линию" Госкомитета поступало в среднем 5-7 обращений за рабочую неделю, по вопросам документации о наличии (отсутствии) объектов культурного наследия на земельных участках, подлежащих хозяйственному освоению, а также по вопросам соблюдения действующего законодательства при производстве работ на объектах культурного наследия, по которым оказывалась методическая и консультативная помощь.

### **2.4. Предписания, выданные в рамках осуществления государственного надзора**

Выдано 15 предписаний об устранении нарушений требований законодательства об охране культурного наследия в г. Бахчисарае, г. Белогорске, г. Керчь, г. Симферополе, г. Старый Крым, г. Феодосии, пгт Никита (г. Ялта), г. Ялте:  
(за 2017 год – 21 предписание).

В рамках проведения мероприятий по контролю и проведению плановых и внеплановых проверок по фактам выявленных нарушений Госкомитетом выданы предписания, содержащее следующие требования об устранении выявленных нарушений:

- о приостановлении работ – 1,
- об устранении выявленных нарушений, обязательных требований, предъявляемых к собственнику или иному законному владельцу объекта культурного наследия – 13,
- 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 – 1.

Таким образом, основное количество выданных Госкомитетом в 2018 году предписаний направлено на устранении выявленных нарушений, обязательных требований, предъявляемых к собственнику или иному законному владельцу объекта культурного наследия.

Требований 7 предписаний выполнены в указанный срок.

Требования 1 предписания не выполнены, в связи с чем на юридическое лицо составлен протокол об административном правонарушении, выдано новое предписание.

Срок исполнения 7 предписаний не истек.

Проведена 1 выездная внеплановая проверка по проверке ранее выданного предписания местному органу власти, 1 документарная внеплановая проверка юридического лица по вышеназванному указанию.

## **2.5. Производство по делам об административных правонарушениях**

Составлено 22 протокола об административных правонарушениях на юридические и физические лица в г. Бахчисарае, г. Белогорске, г. Евпатории, г. Керчи, г. Симферополе, г. Феодосии, г. Ялте:

шесть протоколов на физические лица: 2 – находится на рассмотрении в Ялтинском городском суде; 2 – находятся на рассмотрении в Верховном суде Республики Крым, 1 – удовлетворен Евпаторийским городским судом, 1 – удовлетворён Керченским городским судом.

по одному протоколу на орган самоуправления направлена жалоба в Верховный Суд Республики Крым на решение Керченского городского суда

один протокол на должностное лицо удовлетворён мировым судьей Центрального судебного района города Симферополя Республики Крым, назначено наказание в виде предупреждения,

один протокол на индивидуального предпринимателя удовлетворен Центральным районным судом города Симферополя,

тринадцать протоколов на юридические лица: 8 – удовлетворены Алуштинским городским судом, Евпаторийским городским судом, Бахчисарайским районным судом, Центральным районным судом города Симферополя, Керченским городским судом, Феодосийским городским судом, 2 – находится на рассмотрении в Верховном Суде Республики Крым, 3 – находятся на рассмотрении в Феодосийском городском суде и Ялтинском городском суде.

(за 2017 год составлено 14 протоколов об административных правонарушениях).

Вынесено 4 определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в отношении физических лиц по факту производства строительных работ в охранных зонах и защитных зонах объектов культурного наследия в г. Алуште, г. Белогорске, Бахчисарайском районе, г. Феодосии, г. Ялте.

В 2017 году вынесено 3 определения.

## **2.6. Анализ правоприменительной практики и контрольно-надзорной деятельности Госкомитета**

Как следует из статистических данных контрольно-надзорной деятельности Госкомитета за 2018 год 2 дела об административных правонарушениях составляют дела, возбужденные по факту неисполнения предписаний органа охраны объектов культурного наследия.

Среди причин совершения правонарушений, связанных с неисполнением предписаний, является необходимость значительных финансовых затрат на принятие мер по сохранению объектов культурного наследия и устранение допущенных нарушений. Так, например, для проведения работ по сохранению объекта культурного наследия согласно статье 45 Федерального закона № 73-ФЗ требуется наличие согласованной проектной документации, которая разрабатывается специализированными организациями и является дорогостоящей работой.

Кроме того, для проведения производственных работ необходимо привлечение лицензированной организации, услуги которой также высокооплачиваемые.

Таким образом, лицо, допустившее нарушение требований законодательства первоначально пытается избежать исполнения предписания органа охраны в том числе путем обжалования постановлений о привлечении к административной ответственности. При этом такими лицами не учитывается факт необходимости проведения соответствующих работ по сохранению вне зависимости от наличия или отсутствия решений о привлечении к административной ответственности.

16 дел об административных правонарушениях составляют дела, возбужденные по факту нарушения требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия, их территории либо несоблюдении ограничений, установленных в границах зон их охраны, проведения, а также в зонах их охраны без разработки раздела по охране культурного наследия в проектной документации.

Из них 2 дела связаны с размещением рекламы и вывесок на фасадах зданий – объектов культурного наследия, без согласования с органом охраны культурного наследия.

2 дела об административных правонарушениях составляют дела, возбужденные по факту организации и проведения строительных работ без разрешения органа охраны культурного наследия. При этом характерно, что протоколы составлены на одно и то же юридическое лицо, проводившее такие работы на одном и том же объекте культурного наследия.

1 дело об административном правонарушении возбуждено на должностное лицо государственного унитарного предприятия по факту незаконного непредоставления информации, запрашиваемой Госкомитетом с целью принятия мер к нарушителю законодательства об охране культурного наследия.

При анализе основных причин совершения нарушений в отношении объектов культурного наследия отмечается низкий уровень знаний собственниками или иными законными владельцами объектов культурного наследия требований законодательства об охране объектов культурного наследия.

В связи с этим на официальном сайте Госкомитета с этого года представлен раздел «Информация для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения действующих требований законодательства об охране культурного наследия», в котором размещаются соответствующие материалы, направленные для информирования в области законодательства в сфере охраны культурного наследия.

Кроме того, другими причинами являются:

- отсутствие финансирования проведения работ по сохранению объектов культурного наследия;
- открытое игнорирование требований предписаний об устранении выявленных нарушений. В качестве яркого примера следует отметить отказ юридического лица выполнять требования о восстановлении целостности объекта культурного наследия, несмотря на разъяснение противозаконности бездействия и неизбежных последствиях для юридического лица, возникающих в соответствии с требованиями действующего законодательства. В данном случае Госкомитетом был составлен протокол об административном правонарушении и выдано повторное предписание.

Кроме того, зачастую граждане и юридические лица, имея охранные обязательства, где зафиксированы все условия и органические при использовании объекта культурного наследия, не считают нужным им следовать;

- отсутствие сведений об ограничениях использования земельных участков и зданий в едином государственном реестре недвижимости. Так, при проведении мероприятий по контролю и систематическому наблюдению в г. Бахчисарае был выявлен факт размещения вывесок и рекламы в охранной зоне и в непосредственной близости от территории объекта культурного наследия, при этом в правоустанавливающих документах на земельный участок отсутствовали сведения об ограничениях, в связи с чем Госкомитетом было вынесено предписание о необходимости демонтировать указанные вывески и рекламы, а в случае необходимости их размещения разработать раздел проектной документации. Предписание в настоящее время исполнено.

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 Госкомитета и в открытых официальных источниках, а также порядке проведения работ по его сохранению, в том числе путем подачи официального обращения в Госкомитет.