

Приложение

УТВЕРЖДЕН

распоряжением комитета
по сохранению культурного
наследия Ленинградской

области
от 31.01.2022 № 01-04/22-28

Доклад

о правоприменительной практике 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, расположенных на территории Ленинградской области, за 2021 год

Настоящее обобщение правоприменительной практики подготовлено во исполнение статьи 47 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №248-ФЗ) и постановления Правительства Ленинградской области от 30.09.2021 № 627 «О региональном государственном контроле (надзоре) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия».

**1. Организация осуществления
регионального государственного контроля (надзора).**

В соответствии со статьей 11 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон 73-ФЗ), Положением о комитете по сохранению культурного наследия Ленинградской области, утвержденным постановлением Правительства Ленинградской области от 24.12.2020 № 850, комитет по сохранению культурного наследия Ленинградской области (далее – Комитет) является органом, осуществляющим 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 (далее – региональный государственный контроль (надзор)).

Деятельность Комитета в рамках регионального государственного контроля (надзора) направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и физическими лицами установленных требований в области охраны объектов культурного наследия.

В 2021 году реализация надзорных полномочий осуществлялась Комитетом в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федеральным законом №248-ФЗ (вступил в законную силу 01.07.2021) и Федеральным законом № 73-ФЗ путём:

- организации и проведения плановых и внеплановых проверок, инспекционных визитов в отношении пользователей, собственников объектов культурного наследия (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц);

- проведения мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия;

- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

- систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами своей деятельности.

По результатам проведенных контрольных (надзорных) мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия Комитетом составляются акты визуального осмотра, оценивается техническое состояние объектов.

В случае получения сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаков нарушений обязательных требований и (или) в случаях отсутствия подтвержденных данных о том, что нарушение обязательных требований причинило вред (ущерб) охраняемым законом ценностям либо создало угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, Комитет объявляет контролируемым лицам предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, предлагает принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований.

При выявлении в результате проведенных мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия нарушений обязательных требований и установления достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения, уполномоченные должностные лица Комитета принимают решения о возбуждении дела об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Информация о проведенных контрольных (надзорных) мероприятиях, их результатах, принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений своевременно вносится в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий.

2. Сведения о проведенных контрольно-надзорных мероприятиях в отчетном периоде.

Всего контрольных (надзорных) мероприятий, из них:	50
Внеплановые выездные проверки, из них:	50
Мероприятия по контролю за состоянием объектов культурного наследия	13
Выездные обследования	34
Выдано предостережений	1
Инспекционные визиты	3
Программы проверок по контролю за проведением работ	3
Количество выявленных нарушений	10

Должностными лицами Комитета в отношении лиц, совершивших административные правонарушения, составлены и направлены в суд 3 протокола по статьям 4.13, 7.14 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях (по 1 судом назначено наказание в виде административного штрафа в размере 15000 рублей, по 2 нарушениям административные дела садами еще не рассмотрены), по 7 нарушениям рассматривается вопрос о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

Судебная практика показывает, что по нарушениям в области сохранения объектов культурного наследия судами назначаются наказания в виде минимальных административных штрафов.

3. Типичные нарушения, выявленные при осуществлении федерального государственного контроля (надзора)

Типичные нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия:

1) проведение работ по сохранению объекта культурного наследия без разрешения и согласования органа охраны объектов культурного наследия;

2) проведение строительных и иных работ вблизи объекта культурного наследия в отсутствие в проектной документации разделов, предусматривающих мероприятия по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, согласованной органами охраны объектов культурного наследия;

3) несвоевременное извещение Комитета собственником (пользователем) объекта культурного наследия о повреждениях, авариях (иных обстоятельствах), причинивших вред объекту культурного наследия и не принятие мер по предотвращению дальнейшего разрушения (повреждения) такого объекта;

4) проведение работ, изменяющих предмет охраны объекта культурного наследия либо ухудшающих условия, необходимые для сохранности объекта культурного наследия (размещение кондиционеров, вывесок и пр.);

5) непроведение собственником (пользователем) объекта культурного наследия работ по сохранению объекта культурного наследия при наличии необходимости проведения таких работ.

По результатам надзорной деятельности можно сделать вывод, что собственники или иные законные владельцы и/или фактические пользователи объектов культурного наследия либо осуществляющие проведение хозяйственных и иных работ на объектах культурного наследия, в границах территорий объектов культурного наследия, в границах территорий зон охраны объектов культурного наследия, защитных зонах, в отношении которых законодательством предусмотрено осуществление регионального государственного контроля (надзора), в большинстве случаев не обеспечивают соблюдение обязательных требований в силу недостаточных знаний норм и требований законодательства, их недопонимания, а также в силу безразличного отношения к вопросам сохранения объектов культурного наследия.

Кроме того, причинами правонарушений в области сохранения объектов культурного наследия можно назвать высокий уровень издержек (финансовых, организационных, административных и иных) по соблюдению обязательных требований по сравнению с возможной ответственностью за их несоблюдение, также отсутствие у контролируемых лиц понимания прямой связи несоблюдения обязательных требований с риском причинения ущерба охраняемым законом ценностям, риском наступления ответственности.

4. Проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований.

В целях предупреждения нарушений подконтрольными лицами обязательных требований законодательства, выявления причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, и определения способов устранения или снижения рисков возникновения нарушений обязательных требований законодательства Комитетом осуществляются мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований:

1. Обеспечение размещения на официальном сайте комитета в сети «Интернет» перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов.

2. Осуществление информирования подконтрольных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований.

3. Утверждение охранных обязательств собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия, включенного в ЕГРОКН, направление указанных охранных обязательств в адрес собственников (иных законных владельцев) объектов культурного наследия и в орган регистрации прав, а также размещение их на официальном сайте Комитета в сети «Интернет».

4. Направление собственникам (иным законным владельцам) выявленных объектов культурного наследия и в орган регистрации прав сведений о выявлении таких объектов.

5. Направление собственникам (иным законным владельцам) выявленных объектов культурного наследия разъяснений по вопросу сохранения, содержания и использования таких объектов.

6. Размещение на официальном сайте комитета в сети «Интернет» сведений об утверждении зон охраны объектов культурного наследия на территории Ленинградской области.

7. Выдача предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

В 2021 году Комитетом направлено 1 предостережение о необходимости соблюдения мер по обеспечению сохранности объектов культурного наследия,

предусмотренных разделом проектной документации на проведение строительных, земляных, мелиоративных и иных работ.

Приказом комитета от 20 декабря 2021 г. № 01-03/21-205 утверждена Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении 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 2022 год.

5. Разъяснения по соблюдению действующих обязательных требований законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия.

В соответствии со статьёй 47.3. Федерального закона № 73-ФЗ собственник или иной законный владелец объекта культурного наследия либо лицо, которому земельный участок, в границах которого располагается объект археологического наследия, принадлежит на праве собственности или ином вещном праве при содержании и использовании объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия в целях поддержания в надлежащем техническом состоянии без ухудшения физического состояния и (или) изменения предмета охраны данного объекта культурного наследия, обязаны:

1) осуществлять расходы на содержание объекта культурного наследия и поддержание его в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии;

2) не проводить работы, изменяющие предмет охраны объекта культурного наследия либо ухудшающие условия, необходимые для сохранности объекта культурного наследия;

3) не проводить работы, изменяющие облик, объемно-планировочные и конструктивные решения и структуры, интерьер выявленного объекта культурного наследия, объекта культурного наследия, включенного в реестр, в случае, если предмет охраны объекта культурного наследия не определен;

4) обеспечивать сохранность и неизменность облика выявленного объекта культурного наследия;

5) соблюдать установленные статьей 5.1 указанного Федерального закона № 73-ФЗ требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия, включенного в реестр, особый режим использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия;

б) не использовать объект культурного наследия (за исключением оборудованных с учетом требований противопожарной безопасности объектов культурного наследия, предназначенных либо предназначавшихся для осуществления и (или) обеспечения указанных ниже видов хозяйственной деятельности, и помещений для хранения предметов религиозного назначения, включая свечи и лампадное масло):

под склады и объекты производства взрывчатых и огнеопасных материалов, предметов и веществ, загрязняющих интерьер объекта культурного наследия, его фасад, территорию и водные объекты и (или) имеющих вредные парогазообразные и иные выделения;

под объекты производства, имеющие оборудование, оказывающее динамическое и вибрационное воздействие на конструкции объекта культурного наследия, независимо от мощности данного оборудования;

под объекты производства и лаборатории, связанные с неблагоприятным для объекта культурного наследия температурно-влажностным режимом и применением химически активных веществ;

7) незамедлительно извещать Комитет обо всех известных ему повреждениях, авариях или об иных обстоятельствах, причинивших вред объекту культурного наследия, включая объект археологического наследия, земельному участку в границах территории объекта культурного наследия либо земельному участку, в границах которого располагается объект археологического наследия, или угрожающих причинением такого вреда, и безотлагательно принимать меры по предотвращению дальнейшего разрушения, в том числе проводить противоаварийные работы в порядке, установленном для проведения работ по сохранению объекта культурного наследия;

8) не допускать ухудшения состояния территории объекта культурного наследия, включенного в реестр, поддерживать территорию объекта культурного наследия в благоустроенном состоянии.

В случае обнаружения при проведении работ на земельном участке объектов, обладающих признаками объектов культурного наследия, собственник или иной законный владелец объекта обязан незамедлительно приостановить проводимые работы и направить в течение 3 рабочих дней со дня их обнаружения в Комитет письменное заявление об указанных объектах.

Если проведение земляных, хозяйственных и иных работ может ухудшить состояние объектов культурного наследия, расположенных за пределами земельного участка, в границах которого проводятся такие работы, работы должны быть немедленно приостановлены лицом, их проводящим, получившим предписание Комитета о приостановлении указанных работ.

В соответствии со статьями 40-44 Федерального закона № 73-ФЗ в отношении объекта культурного наследия допустимы исключительно работы по его сохранению.

Согласно статьей 40 указанного Федерального закона № 73-ФЗ сохранение объекта культурного наследия - меры, направленные на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия, предусматривающие консервацию, ремонт, реставрацию, приспособление объекта культурного наследия для современного использования и включающие в себя научно--исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научное руководство при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия, технический и авторский надзор за проведением этих работ.

Работы по сохранению объекта культурного наследия проводятся в порядке, установленном статьей 45 Федерального закона № 73-ФЗ.

Работы по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия, проводятся на основании задания на проведение указанных работ, разрешения на проведение указанных работ, выданных Комитетом в отношении объектов культурного наследия или муниципальным органом охраны объектов культурного наследия в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия, согласованной вышеуказанными органами, а также при условии осуществления технического, авторского надзора и государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия за их проведением.

В случае если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объекта, указанные работы проводятся также при наличии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, предоставляемого в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87, и при условии осуществления государственного строительного надзора за указанными работами и государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия.

Разработка проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия осуществляется лицами, имеющими лицензию на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия.

Реестр указанных лицензий размещен на официальном сайте Министерства культуры Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

При разработке проектной документации необходимо руководствоваться статьями 36, 40 - 45 Федерального закона № 73-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2009 № 569, а также ГОСТ Р 55528-2013, ГОСТ Р 55567-2013 и ГОСТ Р 55653-2013.

Согласно Положению о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденному постановлением Правительства РФ от 15.07.2009 № 569, экспертиза проводится:

- в отношении земель, подлежащих воздействию земляных, хозяйственных и иных работ в случае, если управление не располагает сведениями об отсутствии на таких землях объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объектов культурного наследия (экспертиза проводится путем археологической разведки);

- проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия в целях определения соответствия проектной документации требованиям государственной охраны объектов культурного наследия и последующего согласования проектной документации управлением;

- документации или раздела документации, обосновывающих меры по обеспечению сохранности объекта культурного наследия при наличии воздействия на объект культурного наследия строительных и иных работ, проводимых на земельном участке, непосредственно связанным с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия.

Государственная историко-культурная экспертиза проводится по инициативе заинтересованного лица на основании договора между заказчиком и экспертом. При проведении экспертизы несколькими экспертами заказчик заключает договор с каждым из экспертов.

Согласование проектной документации в отношении объектов культурного наследия и выявленных объектов культурного наследия осуществляется Комитетом в рамках предоставления государственной услуги.

Приказом Минкультуры России от 05.06.2015 № 1749 утвержден порядок подготовки и согласования проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия.

Учитывая требования статьей 5.1. и 36 Федерального закона № 73-ФЗ, также Положения о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15.07.2009 № 569, в случае,

если здание не является объектом культурного наследия, но расположено в границах территории объекта культурного наследия либо на земельном участке, непосредственно связанном с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия, перед проведением работ в отношении указанного здания разрабатывается специальный раздел об обеспечении сохранности объекта культурного наследия, включающий оценку воздействия проводимых работ в отношении здания на объект культурного наследия.

Получение разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия при отсутствии воздействия на него не требуется.

Однако при наличии воздействия на объект культурного наследия разрабатывается документация или специальный раздел документации, обосновывающий меры по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, подлежащие государственной историко-культурной экспертизе.

Разрешение на проведение работ в отношении объектов культурного наследия и выявленных объектов культурного наследия также выдается в рамках предоставления государственной услуги.

Приказом Минкультуры России от 21.10.2015 № 2625 утвержден порядок выдачи разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия.

Работы по сохранению объекта культурного наследия проводятся при обязательном соблюдении следующих условий:

- соответствие проводимых работ разрешению на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия и в пределах срока действия указанного разрешения;
- соответствие проводимых работ согласованной управлением проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия;
- наличие у лица, проводящего работы по сохранению объекта культурного наследия лицензии на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия;
- наличие аттестованных специалистов при проведении работ по консервации и реставрации объектов культурного наследия;
- осуществление научного руководства и авторского надзора за проведением работ по сохранению объектов культурного наследия;
- осуществление технического надзора за проведением работ по сохранению объектов культурного наследия.

Приемка выполненных работ по сохранению объектов культурного наследия осуществляется в соответствии с приказом Минкультуры Российской Федерации.

Федерации от 25.06.2015 № 1840, устанавливающим состав и порядок утверждения отчетной документации о выполнении работ по сохранению объектов культурного наследия, а также порядок приемки работ по сохранению объектов культурного наследия и подготовки акта приемки выполненных работ по сохранению объектов культурного наследия.

Руководствуясь вышеназванным приказом Минкультуры Российской Федерации, лицо, осуществляющее научное руководство и авторский надзор за проведением работ по сохранению объекта культурного наследия предоставляет в Комитет отчетную документацию в течение 90 рабочих дней со дня окончания выполнения работ по сохранению объекта культурного наследия.

Непосредственно приемка работ осуществляется комиссионно собственником или иным законным владельцем объекта культурного наследия при участии Комитета.

В течение 15 рабочих дней после дня утверждения отчетной документации управлением выдается акт приемки выполненных работ по сохранению объекта культурного наследия.

6. Ответственность за нарушения законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия

За нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия должностные лица, физические и юридические лица несут уголовную, административную и иную юридическую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административная ответственность за нарушение законодательства в области охраны объектов культурного наследия предусмотрена статьями 7.13 – 7.16 КоАП РФ.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства в области охраны объектов культурного наследия предусмотрена статьями 243 – 243.3 УК РФ.

Лица, причинившие вред объекту культурного наследия, обязаны возместить стоимость восстановительных работ, а лица, причинившие вред объекту археологического наследия, - стоимость мероприятий, необходимых для его сохранения, указанных в статье 40 Федерального закона № 73-ФЗ, что не освобождает данных лиц от административной и уголовной ответственности, предусмотренной за совершение таких действий.