

УТВЕРЖДЕНА

распоряжением комитета по охране
объектов культурного наследия
Томской области 18 декабря 2020г.
№ 0079/01-08/1

ПРОГРАММА ПРОФИЛАКТИКИ

нарушений обязательных требований при осуществлении регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регионального значения, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на 2021 год и плановый период 2022- 2023 года

Раздел 1. Анализ текущего состояния

Комитет по охране объектов культурного наследия Томской области (далее – Комитет) является исполнительным органом государственной власти уполномоченным на осуществление регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регионального значения, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – государственный надзор).

Анализ правоприменительной практики уполномоченного органа за 2016 – 2020 годы показывает, что наиболее часто выявляемыми являются следующие виды нарушений:

1) организация или проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно. Ответственность за совершение указанного правонарушения предусмотрена статьей 7.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В 2016 – 2020 годах в ходе проведения мероприятий по государственному надзору в порядке ст. 11 Закона N 73-ФЗ было выявлено следующее количество нарушений данного вида:

Год	Количество выявленных нарушений статьи 7.14 КоАП РФ
2016	0
2017	13
2018	9
2019	4
2020	3

Особенностью состава указанного правонарушения является то, что его субъектами как правило выступают не собственники (пользователи) объектов

культурного наследия, а подрядчики, привлеченные к выполнению работ.

2) Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, нарушение режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия либо несоблюдение ограничений, установленных в границах зон охраны объектов культурного наследия. Ответственность за совершение указанного правонарушения предусмотрена статьей 7.13 КоАП РФ.

В 2016 – 2020 годах в ходе проведения мероприятий по государственному надзору в порядке ст. 11 Закона № 73-ФЗ было выявлено следующее количество нарушений данного вида:

Год	Количество выявленных нарушений статьи 7.13 КоАП РФ
2016	10
2017	8
2018	7
2019	5
2020	13

Наиболее часто объективной стороной выявленных правонарушений по данной статье КоАП РФ является:

- проведение работ по сохранению объекта культурного наследия с нарушением порядка их проведения, установленного статьей 45 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ):

без задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия,
выданного органом охраны объектов культурного наследия,

без проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия или выявленного объекта культурного наследия, согласованной соответствующим органом охраны объектов культурного наследия,

без осуществления технического, авторского надзора и государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия за их проведением,

проведение работ на объектах культурного наследия юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, не имеющими лицензии на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности;

- размещение рекламы на объектах культурного наследия.

Как следует из вышеизложенного, субъектами правонарушений в сфере государственной охраны объектов культурного наследия являются не только собственники (пользователи) объектов культурного наследия (физические и юридические лица), но и подрядные строительные организации и индивидуальные предприниматели.

Кроме того, круг поднадзорных субъектов достаточно широк в силу того, что право собственности на объекты культурного наследия может переходить от одного субъекта к другому, а подрядные строительные организации и индивидуальные предприниматели, не имеющие соответствующих лицензий на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия, определяются на основании конкурсных процедур (в случаях, установленных законом) либо по усмотрению собственника (пользователя) объекта культурного наследия.

Источником сведений об обременениях в отношении объектов недвижимости, являющимися объектами культурного наследия, а также о границах территорий объектов культурного наследия, является Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН).

Сведения в ЕГРН предоставляются Комитетом.

Таким образом, для уменьшения количества правонарушений в отношении объектов культурного наследия, совершаемых собственниками (пользователями) объектов культурного наследия по неосторожности, необходимо обеспечить в полном объеме размещение сведений об объектах недвижимости и их границах в ЕГРН.

Анализ проверок за 2016 - 2020 годы показал, что целесообразно уменьшить количество плановых проверок и увеличить количество внеплановых выездных проверок по фактам угрозы причинения вреда или причинения вреда, выявленных в ходе проведения мероприятий без взаимодействия с проверяемым лицом.

В связи с тем, что круг поднадзорных субъектов не является закрытым, Комитету необходимо обеспечить доступность сведений об объектах надзора – объектах культурного наследия, а также сведений об обязательных требованиях, установленных нормативными правовыми актами в сфере государственной охраны объектов культурного наследия.

К сведениям об объектах надзора в целях настоящей программы профилактики нарушений обязательных требований (далее – программа профилактики) относятся:

- перечень объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области;
- перечень выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области;
- сведения о границах территории объектов культурного наследия;
- сведения о границах зон охраны объектов культурного наследия;
- сведения о предмете охраны объектов культурного наследия;
- сведения об утвержденных охранных обязательствах собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия.

В настоящее время на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru 100 % размещение сведений обеспечено в отношении следующих сведений:

- перечень объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области;
- перечень выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области;
- сведения о границах зон охраны объектов культурного наследия.

В 2021 – 2023 годах планируется обеспечение 100 % доступности в отношении остальных сведений об объектах надзора.

Особенностью осуществления государственного надзора на территории Томской области является удаленность расположения объектов надзора от г.Томска и их труднодоступность (в отношении некоторых объектов доступность является сезонной).

По этой причине основной объем проверок составляют плановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые осуществляются с периодичностью не чаще одного раза в три года (пункт 3 статьи 9 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»).

Надзор сводится не к уменьшению количества правонарушений, совершаемых кругом поднадзорных субъектов, а к уменьшению негативного воздействия их деятельности на объекты культурного наследия.

Основной формой надзора должны стать мероприятия без взаимодействия с проверяемыми лицами, которые следует проводить в отношении поднадзорных объектов культурного наследия с применением риск-ориентированного подхода, основываясь на величине возможно большей утраты объема культурного наследия. В случае выявления по результатам таких мероприятий критических нарушений обязательных требований, влекущих несомненное разрушение и гибель объектов культурного наследия в кратчайшие сроки, следует незамедлительно инициировать проведение внеплановых выездных проверок.

Раздел 2. Основные цели и задачи профилактической работы

В соответствии с пунктом 1 статьи 33 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ объекты культурного наследия, выявленные объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера (в случае, если интерьер объекта культурного наследия относится к его предмету охраны), нарушения установленного порядка их использования, незаконного перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия, а также в целях их защиты от неблагоприятного воздействия окружающей среды и от иных негативных воздействий.

Исходя из целей государственной охраны объектов культурного наследия, в качестве цели программы профилактики принято сохранение (неухудшение) показателя результативности контрольно-надзорной деятельности.

Показателем результативности контрольно-надзорной деятельности является доля объектов культурного наследия в удовлетворительном состоянии, определяемая как ,

$K1 = K2 / K3 \times 100\%$, где $K1$ – значение показателя, характеризующего причинение ущерба объектам культурного наследия, $K2$ – количество объектов культурного наследия, которым причинен ущерб; $K3$ – общее количество объектов культурного наследия.

На 2020 год в целях настоящей программы профилактики показатель результативности контрольно-надзорной деятельности рассчитывается следующим образом:

$K1$ – показатель, характеризующий причинение ущерба объектам культурного наследия, $K2$ – количество объектов культурного наследия, которым причинен ущерб на 2020 год (79), $K3$ – общее количество объектов культурного наследия (620).

Таким образом, текущее значение показателя результативности характеризующего причинение ущерба объектам культурного наследия народов РФ в 2020 году равен 12,7 %.

Целевой индикатор программы – значение показателя результативности характеризующего причинение ущерба объектам культурного наследия народов РФ не более 12,7 %.

Планируемые значения целевого индикатора на 2021 - 2022 гг. – 12,6 %.

Задачами программы профилактики является:

1) выявление причин, факторов и условий, способствующих нарушению обязательных требований, определение способов устранения или снижения рисков их возникновения;

2) устранение причин, факторов и условий, способствующих возможному нарушению обязательных требований.

Раздел 3. Перечень мероприятий

3.1. План-график профилактических мероприятий на 2021 год

№ п/п	Мероприятие	Периодично сть (сроки) проведения	Ожидаемые результаты	Исполнитель
1	Актуализация перечня актов, содержащих обязательные требования (далее – ОТ), соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регионального значения, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации	не реже 1 раза в полугодие	доступность актуальной и исчерпывающ ей информации об ОТ	ответственные: - за предоставление сведений Бугаева Т.Г. - за размещение Кожуркова Т.Б.
2	Проведение публичных мероприятий (публичные обсуждения, «круглые столы») по вопросам соблюдения ОТ	не реже 4 раз в год	осведомленно сть подконтрольн ых субъектов о мерах, необходимых для соблюдения ОТ	ответственные: - за предоставление сведений Поречина О.С., за размещение Кожуркова Т.Б.
3	Подготовка и распространение информационных материалов об изменении обязательных требований	при изменении обязательны х требований	подготовка к соблюдению обязательных требований	ответственные: - за предоставление сведений Поречина О.С.- за размещение Кожуркова Т.Б.
4	Рассмотрение обращений по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и соблюдения ОТ	не позднее 30 рабочих дней с даты регистрации обращения	разъяснение процедур осуществлени я контроля (надзора) и обязательных требований	должностные лица Комитета, уполномоченные на осуществление государственного надзора
5	Выдача предостережений о недопустимости нарушения ОТ	по мере поступления	недопущение нарушений	подготовка мотивированного

		информации о готовящихся нарушениях или признаках нарушений ОТ	обязательных требований	представления о направлении предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований, составление проекта предостережения - должностные лица Комитета, уполномоченные на осуществление государственного надзора, принятие решения о направлении предостережения и его подписание – руководитель Комитета, в случае его отсутствия – лицо, исполняющее его обязанности
6	Повышение квалификации должностных лиц, осуществляющих государственный надзор	1 раз в год	получение новых знаний	должностные лица Комитета, уполномоченные на осуществление государственного надзора
7	Публикация сведений о границах территории объектов культурного наследия и границах зон охраны объектов культурного наследия (далее – сведения о границах) - размещение сведений о границах на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru; - предоставление сведений о границах и режимах использования земель в границах зон охраны Томской области для размещения в Федеральной государственной информационной	по мере утверждения границ территорий объектов культурного наследия и проектов зон охраны	доступность сведений об объектах надзора для субъектов надзорной деятельности	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.

	системы территориального планирования - предоставление сведений о границах в филиал ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Томской области для последующей регистрации обременений и внесении сведений на публичную кадастровую карту			
8	Публикация охранных обязательств на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru	по мере утверждения	доступность сведений об объектах надзора для субъектов надзорной деятельности	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.
9	Контроль за соблюдением исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений	постоянно по мере выдачи предписаний	устранение нарушений ОТ	Поречина О.С.
10	Публикация постановлений Комитета об утверждении предмета охраны объектов культурного наследия на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru	по мере утверждения	доступность сведений об объектах надзора для субъектов надзорной деятельности и неопределенного круга лиц	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.
11	Публикация перечня объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области, на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru и его актуализация	перечень в настоящее время размещен, актуализация – по мере принятия объектов культурного наследия на государственную охрану	доступность сведений об объектах надзора для субъектов надзорной деятельности и неопределенного круга лиц	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.
12	Публикация перечня выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области, на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru и его актуализация	перечень в настоящее время размещен, актуализация – по мере принятия объектов	доступность сведений об объектах надзора для субъектов надзорной деятельности и	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.

		культурного наследия на государственную охрану	неопределенного круга лиц	
--	--	--	---------------------------	--

3.2. Проект плана профилактических мероприятий на 2022-2023 годы

№ п/п	Описание основных направлений профилактической работы	Периоды реализации	Исполнитель
1	Актуализация перечня актов, содержащих обязательные требования (далее – ОТ), соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регионального значения, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации	не реже одного раза в полугодие	ответственные: - за предоставление сведений Бугаева Т.Г. - за размещение Кожуркова Т.Б.
2	Подготовка руководств по соблюдению обязательных требований и рекомендаций о проведении организационных и технических мероприятий, необходимых для внедрения и соблюдения обязательных требований	ежегодно	Поречина О.С.
3	Повышение квалификации должностных лиц, осуществляющих государственный надзор	ежегодно	Бугаева Т.Г.
4	Публикация сведений о границах территории объектов культурного наследия и границах зон охраны объектов культурного наследия (далее – сведения о границах) - размещение сведений о границах на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru ; - предоставление сведений о границах и режимах использования земель в границах зон охраны Томской области	по мере утверждения границ территорий объектов культурного наследия и проектов зон охраны	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.

	для размещения в Федеральной государственной информационной системе территориального планирования - предоставление сведений о границах в филиал ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Томской области для последующей регистрации обременений и внесении сведений на публичную кадастровую карту		
5	Публикация охранных обязательств на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru	по мере утверждения	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.
6	Контроль за соблюдением сроков проведения работ по сохранению объектов культурного наследия, предусмотренных охранным обязательством	постоянно по мере выдачи охранных обязательств	уполномоченные должностные лица Комитета
7	Контроль за соблюдением исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений	постоянно по мере выдачи предписаний	Поречина О.С.
8	Публикация постановлений Комитета об утверждении предмета охраны объектов культурного наследия на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru	по мере утверждения	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.
9	Публикация перечня объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области, на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru и его актуализация	перечень в настоящее время размещен, актуализация – по мере принятия объектов культурного наследия на государственную охрану	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.
10	Публикация перечня выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области, на сайте Комитета и на официальном интернет – портале правовой информации www.pravo.gov.ru и его актуализация	перечень в настоящее время размещен, актуализация – по мере принятия объектов культурного наследия на государственную	уполномоченные должностные лица Комитета, за размещение Кожуркова Т.Б.

		охрану	
--	--	--------	--

Раздел 4. Механизм реализации

Руководитель программы наделен полномочиями по организации и координированию деятельности исполнительного органа по реализации программы.

Руководителем программы является руководитель Комитета.

К обязанностям руководителя программы профилактики относится ежеквартальный мониторинг и контроль выполнения профилактических мероприятий, достижения целей и задач программы, подготовка ежегодных докладов о выполнении программы, подготовка проекта изменений в программу, подготовка проекта программы на следующий год, предоставление всем заинтересованным лицам информации о ходе реализации программы.

Должностные лица Комитета, ответственные за исполнение отдельных мероприятий программы профилактики, определены планом-графиком реализации полномочий программы (раздел 3 программы).

Ответственные исполнители неукоснительно соблюдают поручения руководителя программы в сроки и объемах, им установленных.

Ответственные исполнители в пределах их компетенции предоставляют устно ежеквартальный отчет о реализации мероприятий программы профилактики на совещании руководителя Комитета в срок, им установленный.

Перечень должностных лиц Комитета по охране объектов культурного наследия Томской области, ответственных за выполнение мероприятий программы

ФИО	Должность	Телефон	E-mail:
Бугаева Татьяна Геннадьевна	Заместитель председателя	274-291	bugaevatg@cct.tomsk.gov.ru
Кожуркова Татьяна Борисовна	Консультант (архитектор)	274-296	dc-ktb@cct.tomsk.gov.ru
Поречина Ольга Сергеевна	Главный специалист (юрист)	274-295	porechinaos@tomsk.gov.ru

Раздел 5. Оценка эффективности

Особенностью надзора в сфере государственной охраны объектов культурного наследия является то, что реализация в полном объеме программы профилактики в краткосрочной перспективе не приведет к фактическому уменьшению количеств правонарушений в данной сфере. Возможно, произойдет изменение формы вины при квалификации административных правонарушений с неосторожности на умысел.

Это связано, в первую очередь, с тем, что плановые проверки в отношении одного и того же субъекта надзорной деятельности проводятся с меньшей периодичностью, чем один раз в три года.

При этом проведение внеплановых проверок, как правило, изначально связано с установленным в ходе мероприятия по контролю без взаимодействия с проверяемым лицом фактом причинения вреда или угрозы причинения вреда объектам культурного наследия, возникшими в результате нарушений обязательных требований законодательства об объектах культурного наследия.

Оценка эффективности программы осуществляется путем расчета коэффициента, определяемого как отношение показателя результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в отчетном периоде к результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в предыдущем периоде.

Если значение коэффициента равно показаниям предыдущего года или меньше на 0,1, то программа является эффективной; если больше, то неэффективной и требует внесения изменений в программу профилактики на следующий период.

При оценке эффективности также учитывается своевременность, полнота и результативность выполнения плана-графика профилактических мероприятий.