



**Управление  
государственной охраны объектов культурного наследия  
Нижегородской области**

**П Р И К А З**

21.12.2020

№ 397

г. Нижний Новгород

**Об утверждении ведомственной программы  
профилактики рисков причинения вреда  
охраняемым законом ценностям на 2021 г. и  
плановый период 2022-2023 гг.**

В соответствии со статьей 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» **приказываю:**

1. Утвердить прилагаемую ведомственную программу профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на 2021 г. и плановый период 2022-2023 гг. согласно приложению к настоящему приказу.
2. Начальнику отдела государственного контроля и правовой работы Управления (Лебедевой П.А.) обеспечить размещение утвержденной ведомственной программы профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на 2021 г. и плановый период 2022-2023 гг. на странице Управления официального сайта Правительства Нижегородской области в сети Интернет.
3. Контроль за исполнением настоящего приказа оставляю за собой.

Руководитель

Подлинник электронного документа, подписанного ЭП,  
хранится в системе электронного документооборота  
Правительства Нижегородской области

Г.В.Меламед

**СВЕДЕНИЯ О СЕРТИФИКАТЕ ЭП**

Сертификат: 03801AC5001CAC448042DA8038BAE79959  
Кому выдан: Меламед Григорий Викторович  
Действителен: с 19.08.2020 до 19.08.2021

Утверждена  
приказом  
управления государственной охраны  
объектов культурного наследия  
Нижегородской области  
от «21» декабря 2020 года № 397

**Ведомственная программа  
профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям**

**управление государственной охраны объектов культурного наследия  
Нижегородской области**

**федеральный и региональный государственный надзор за состоянием,  
содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной  
охраной объектов культурного наследия,  
находящихся на территории Нижегородской области**

**на 2021 г. и плановый период 2022-2023 гг.**

**I. Паспорт программы**

Наименование программы	Ведомственная Программа профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на 2021 г. и плановый период 2022-2023 гг.
Правовое основание разработки программы	Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Стандарт комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям
Разработчик программы	Управление государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области
Цели программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>- предотвращение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;</li> <li>- предупреждение нарушений обязательных требований (снижение числа нарушений обязательных требований) в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;</li> <li>- создание инфраструктуры профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям;</li> <li>- устранение причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, установленных законодательством в области государственной охраны</li> </ul>

	<p>объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- снижение административной нагрузки на подконтрольные субъекты;</li> </ul> <p>формирование модели социально ответственного, добросовестного, правового поведения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.</p>
<p>Задачи программы</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- выявление причин, факторов и условий, способствующих причинению вреда в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и нарушению обязательных требований, определение способов устранения или снижения рисков их возникновения;</li> <li>- устранение причин, факторов и условий, способствующих возможному причинению вреда в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и нарушению обязательных требований;</li> <li>- установление и оценка зависимости видов, форм и интенсивности профилактических мероприятий от особенностей конкретных подконтрольных субъектов (объектов) и присвоенного им уровня риска (класса опасности), проведение профилактических мероприятий с учетом данных факторов;</li> <li>- определение перечня видов и сбор статистических данных, необходимых для организации профилактической работы;</li> <li>- повышение квалификации кадрового состава контрольно-надзорных органов;</li> <li>- создание системы консультирования подконтрольных субъектов, в том числе с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий;</li> <li>- повышение квалификации кадрового состава управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области;</li> <li>- формирование одинакового понимания обязательных требований законодательства в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;</li> <li>- повышение уровня правовой грамотности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе путем обеспечения доступности информации об обязательных требованиях законодательства в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;</li> <li>- повышение правосознания и правовой культуры руководителей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;</li> <li>- другие задачи в зависимости от выявленных проблем</li> </ul>

	безопасности регулируемой сферы и текущего состояния профилактической работы.
Сроки и этапы реализации программы	Настоящая программа рассчитана на три года с 2021 по 2023 годы и реализуется в два этапа: 1 этап: 2021 год; 2 этап: 2022 - 2023 годы.
Источники финансирования	Бюджет Нижегородской области, Федеральный бюджет (субвенция на исполнение переданных полномочий Российской Федерации)
Ожидаемые конечные результаты реализации программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>- снижение рисков причинения вреда в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;</li> <li>- увеличение доли законопослушных подконтрольных субъектов - развитие системы профилактических мероприятий управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области;</li> <li>- внедрение различных способов профилактики;</li> <li>- разработка и внедрение технологий профилактической работы внутри управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области;</li> <li>- разработка образцов эффективного, законопослушного поведения подконтрольных субъектов;</li> <li>- обеспечение квалифицированной профилактической работы должностных лиц управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области;</li> <li>- повышение прозрачности деятельности управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области ;</li> <li>- уменьшение административной нагрузки на подконтрольных субъектов;</li> <li>- повышение уровня правовой грамотности подконтрольных субъектов;</li> <li>- обеспечение единообразия понимания предмета контроля подконтрольными субъектами;</li> <li>- мотивация подконтрольных субъектов к добросовестному поведению.</li> </ul>
Структура программы	Единая ведомственная программа профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении управлением государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области мероприятий по осуществлению федерального и регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, находящихся на территории Нижегородской области

## Раздел 1. Анализ и оценка состояния подконтрольной сферы

В Нижегородской области расположено 3605 ОКН, в том числе 1263 ОКН федерального значения, 2309 ОКН регионального значения, 33 ОКН местного значения.

Большую часть ОКН составляют здания и сооружения, в том числе более 300 многоквартирных домов, и памятники археологии – 945.

Также имеются ОКН – могилы и кладбища (180), монументы (27), парки, съезды, пруды, достопримечательные места, связанные со старообрядчеством и др.

Выявленных ОКН – 33, в том числе 752 – объекты археологического наследия.

По состоянию на 01.12.2020 доля объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии, составляет 63 % (2271 объектов).

Необходимо отметить, что фактически в 2020 году проведена только 1 плановая проверка из 11, поскольку из-за сложившейся эпидемиологической ситуации в стране проведение выездных контрольно-надзорных мероприятий ограничено в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и противодействия распространению на территории Нижегородской области новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV), п.1.3. постановления Правительства Нижегородской области от 02 апреля 2020 г. №259 «Об ограничении проведения контрольно-надзорных мероприятий».

На основании абз. 10 пп. «а» п. 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489, все не проведенные плановые проверки Управления на 2020 год исключены из плана приказом Управления от 14.04.2020 № 151/1.

Кроме того, в соответствии с ограничениями, установленными Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», постановлением Правительства Нижегородской области от 02.04.2020 № 259 «Об ограничении проведения контрольно-надзорных мероприятий», проведение проверок и иных контрольных мероприятий в 2020 году возможно только в случае причинения

вреда жизни, здоровью граждан или угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера после согласования с органами прокуратуры.

Таким образом, за период с 01.01.2020 по 01.12.2020 управлением государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области (далее – Управление) проведено 38 проверок, в том числе 1 плановая, в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – собственников и пользователей объектов культурного наследия.

Составлен 31 протокол об административных правонарушениях:

- 21 протокол по ч.1 ст. 7.13. КоАП РФ (Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации);

- 3 протокола по ст. 7.14 КоАП РФ (Организация или проведение земляных, строительных или иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия);

- 1 протокол по ст. 7.14.1 КоАП РФ (Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения);

- 3 протокола по ч. 18 ст. 19.5. КоАП РФ (Невыполнение в установленный срок законного предписания органа уполномоченного осуществлять государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия)

- 4 протокола по ч.19 ст.19.5 КоАП РФ (Повторное невыполнение в установленный срок законного предписания).

Выдано 27 предписаний об устранении выявленных нарушений.

В отношении 355 объектов культурного наследия проведены контрольно-надзорные мероприятия без взаимодействия с юридическими и физическими лицами.

По результатам проведения мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия составляются акты визуального осмотра, выясняются правообладатели объектов и помещений в них, собирается необходимая информация, оценивается техническое состояние, в целях недопущения нарушений требований действующего законодательства выдаются предостережения, при выявлении признаков административных правонарушений проводятся проверки и применяются меры правового воздействия.

Типичными нарушениями обязательных требований законодательства Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия являются:

- 1) ненадлежащее содержание объекта культурного наследия (невыполнение требований ст. 47.3 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 73-ФЗ);

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

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

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

5) 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.

Анализ причин и условий, способствующих совершению правонарушений, показывает, 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 федеральными законами предусмотрено осуществление государственного надзора (далее – подконтрольные субъекты) в большинстве случаев не в состоянии обеспечить соблюдение обязательных требований в силу слабого знания норм законодательства и трудностей в понимании существа обязательных требований, что препятствует их эффективному исполнению с грамотным распределением материальных, финансовых и трудовых затрат, а также в силу безразличного отношения к вопросам сохранения объектов культурного наследия и отрицания их приоритетного значения в системе общественных отношений.

В этой связи Управлением организованы мероприятия по проведению публичных обсуждений правоприменительной практики, на которые приглашаются все заинтересованные подконтрольные субъекты – юридические и физические лица, являющиеся собственниками или пользователями объектов культурного наследия, а также представители организаций, осуществляющих деятельность по реставрации объектов культурного наследия, лица, аттестованные министерством культуры Российской Федерации на право проведения государственной историко-культурной экспертизы. Указанные мероприятия проводятся в форме заседания коллегии, на которой сотрудники Управления выступают с докладами по проблемным вопросам в сфере охраны объектов культурного наследия. В 2020 году указанные заседания состоялись ежеквартально согласно установленному графику.

Благодаря проводимой профилактической работе в 2020 году по разъяснению норм действующего законодательства повышается уровень информированности подконтрольных субъектов о действующих обязательных требованиях законодательства в сфере государственной охраны объектов культурного наследия, новеллах законодательства и практике правоприменения, что влечет за собой снижение фактов выявления правонарушений со стороны собственников и пользователей объектов культурного наследия, а, следовательно, уменьшает необходимость применения мер административного реагирования со стороны Управления как органа государственного надзора, что в конечном итоге снижает административную нагрузку на бизнес.

В результате реализации программы ожидается повышение уровня информированности подконтрольных субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований, повышение правовой грамотности подконтрольных субъектов, формирование ответственного отношения к проблемам сохранения объектов культурного наследия и выработка внутренней мотивации к позитивному правовому поведению, что в результате должно привести к снижению количества нарушений обязательных требований и минимизации угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Кроме того, с учетом специфики предмета государственного надзора, установленного пунктом 5 статьи 11 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ), подконтрольные субъекты не образуют специфической группы, объединенной по принадлежности к определенной категории лиц, участвующих в общественных отношениях, или по виду осуществляемой хозяйственной деятельности.

Также, в соответствии со статьей 48 Федерального закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия независимо от категории их историко-культурного значения могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, частной собственности, а также в иных формах собственности, если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации. Они могут свободно отчуждаться и переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства либо иным способом в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, с соблюдением условий, предусмотренных Федеральным законом № 73-ФЗ. При этом, указанным федеральным законом не установлена обязанность по извещению уполномоченных органов охраны объектов культурного наследия о возникновении, изменении прекращения в отношении объектов культурного наследия прав собственности, а также иных вещных прав.

С учетом данных обстоятельств, при осуществлении государственного надзора не представляется возможным определить более-менее постоянный перечень подконтрольных субъектов и вести их учет. Указанные обстоятельства также затрудняют эффективность профилактической работы в



части проведения разъяснительной работы и информирования подконтрольных субъектов.

## **Раздел 2. Цели и задачи профилактической работы**

Целями реализации настоящей программы являются:

1) предупреждение нарушений подконтрольными субъектами обязательных требований (снижение числа нарушений обязательных требований);

2) предотвращение причинения вреда либо угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям вследствие нарушений обязательных требований;

3) повышение прозрачности деятельности Управления при осуществлении государственного надзора;

4) формирование моделей социально-ответственного, добросовестного, правового поведения подконтрольных субъектов.

Для достижения поставленных целей настоящей программы необходимо решение следующих задач:

1) выявление причин, факторов и условий, способствующих возможному нарушению обязательных требований;

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

3) повышение уровня правовой грамотности подконтрольных субъектов;

4) формирование единого понимания обязательных требований у всех участников отношений в области государственного надзора, в том числе путем разъяснения подконтрольным субъектам обязательных требований;

5) мотивация подконтрольных субъектов к добросовестному поведению и, как следствие, снижение вреда, причиняемого охраняемым законом ценностям;

6) оценка состояния подконтрольной среды и особенностей подконтрольных субъектов (объектов);

7) проведение профилактических мероприятий с учетом данных состояния подконтрольной среды и особенностей конкретных подконтрольных субъектов (объектов);

8) сбор и анализ статистических данных, необходимых для организации профилактической работы, в том числе для определения видов, форм и интенсивности профилактических мероприятий;

9) повышение квалификации сотрудников Управления, уполномоченных на осуществление государственного надзора;

10) создание системы взаимодействия между подконтрольными субъектами и Управлением, обеспечивающей наиболее полное информирование подконтрольных субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований и проводимой Управлением профилактической работы, в том числе с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий.

## Целевые показатели реализации настоящей программы:

Наименование показателя	Методика расчета значения показателя	Источник информации для определения значения показателя	Целевые значения		
			2021	2022	2023
2	3	4	5	6	7
доля объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии, в общем количестве объектов культурного наследия федерального, регионального, местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия	$\text{ОКН уд}\% = (\text{ОКН уд}) / \text{ОКН общ} \times 100\%$ , где ОКН уд% – значение показателя; ОКН уд – количество объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии, находящихся на территории Нижегородской области; ОКН общ – общее количество объектов культурного наследия, находящихся на территории Нижегородской области	1. Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Реестр); 2. мониторинг данных об объектах культурного наследия	65 %	67 %	69 %

### Раздел 3. Программные мероприятия

Программой определен перечень мероприятий, реализация которых обеспечивает решение поставленных задач и достижение поставленных целей программы.

Программные мероприятия определены в соответствии с положениями статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ, а также с учетом рекомендаций Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований и Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, утвержденного протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа надзорной и контрольной деятельности» от 27.03.2018 № 2, и включают в себя мероприятия по следующим направлениям:

1) размещение на официальном сайте Управления перечня правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом федерального и регионального государственного надзора;

2) информирование граждан и организаций по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе, проведение публичных мероприятий,

разъяснительная и консультационная работа, подготовка и размещение руководств по соблюдению обязательных требований, в случае изменения обязательных требований – подготовка и распространение соответствующих комментариев, а также рекомендаций о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований;

3) регулярное обобщение правоприменительной практики осуществления Управлением федерального и регионального государственного надзора и размещение на официальном сайте Управления соответствующих обобщений;

4) выдача предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований;

5) разработка и ведение перечней обязательных требований и размещение их на официальном сайте Управления;

6) разъяснительная работа относительно процедур контроля (надзора);

7) создание интерактивных сервисов, обеспечивающих, взаимодействие с подконтрольными субъектами.

Предусмотренные частью 4 статьей 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ специфические профилактические мероприятия, направленные на предупреждение причинения вреда, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в настоящей программе не определены, так как для осуществляемого Управлением государственного надзора федеральным и областным законодательством такие мероприятия не предусмотрены.

План-график проведения программных мероприятий с указанием сроков реализации, ответственных исполнителей и ожидаемого результата в соответствии с поставленным целями приведен в Приложении 1 к настоящей программе.

#### **Раздел 4. Ресурсное обеспечение программы**

Реализация программы в течение всего срока ее действия осуществляется Управлением за счет средств бюджета Нижегородской области, выделяемых на обеспечение деятельности Управления и за счет средств субвенции из федерального бюджета на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения и федеральному государственному надзору в области охраны объектов культурного наследия. Привлечение иных кадровых, материальных и финансовых ресурсов для реализации программы не требуется.

#### **Раздел 5. Механизм реализации программы**

Руководителем профилактической программы является начальник отдела государственного надзора и правовой работы Управления.

Руководитель профилактической программы осуществляет:

- 1) руководство деятельностью должностных лиц Управления области ответственных за реализацию программных мероприятий;
- 2) подготавливает доклады о ходе реализации профилактической программы;
- 3) организует ежеквартальную отчетность о реализации профилактической программы;
- 4) осуществляет подготовку предложений по формированию программных мероприятий на следующий год;
- 5) организует разработку перечня целевых индикаторов программы и показателе мониторинга реализации программных мероприятий;
- 6) организует проведение мониторинга реализации профилактической программы.

### Раздел 6. Оценка эффективности программы

Оценка эффективности реализации программы рассчитывается ежегодно (по итогам календарного года) по результатам анализа характеристик достижения значений целевых показателей реализации программы, установленных пунктом 10 раздела 2 настоящей программы, определяемых по следующей формуле:

$$P_i = \frac{P_{i \text{ факт}}}{P_{i \text{ утв}}} * 100 \%, \text{ где}$$

$P_i$  = характеристика достижения соответствующего целевого показателя, %;

$P_{i \text{ факт}}$  = фактическое значение соответствующего целевого показателя по итогам календарного года, ед.;

$P_{i \text{ утв.}}$  = утвержденное программой значение соответствующего целевого показателя по итогам календарного года, ед.

#### Критерии оценки характеристик достижения целевых показателей

Характеристика показателя	Уровень реализации программы	Корректировка программы
$\leq 80 \%$	высокий	не требуется
$> 80 \%$ , но $\leq 60 \%$	средний	требуется в части изменения интенсивности мероприятий и форм профилактических воздействий
$> 60 \%$	низкий	