

«УТВЕРЖДАЮ»
министр экономики
и территориального развития
Республики Дагестан
Хасбулатов И. Х. Хасбулатов

02 02 2018 года

Заключение
о проведении экспертизы постановления Правительства Республики Дагестан от 7 ноября 2017 года № 266 «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия»

Минэкономразвития РД в соответствии с пунктом 2 Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Республики Дагестан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 29 мая 2014 года № 246 (далее – Порядок проведения экспертизы), Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов РД и органов исполнительной власти РД на 2018 год (далее – План проведения экспертизы), провело экспертизу постановления Правительства Республики Дагестан от 7 ноября 2017 года № 266 «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» (далее – постановление Правительства РД № 266).

В соответствии с пунктом 7 Порядка проведения экспертизы и Планом проведения экспертизы срок проведения экспертизы постановления определен с 4 апреля по 1 июля 2018 года. Основанием для включения в План проведения экспертизы и последующая экспертиза является непроведение процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении проекта постановления.

Согласно пункту 9 Порядка проведения экспертизы в сроки с 4 апреля по 4 мая 2018 года проведены публичные консультации по экспертизе постановления в целях выявления в нём положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Уведомление о проведении публичных консультаций было размещено на официальном сайте РД www.dagorv.ru и сайте Министерства экономики и территориального развития Республики Дагестан

www.minec-rd.ru 4 апреля 2018 года.

Минэкономразвития РД направлены запросы о представлении предложений к экспертизе постановления Правительства РД № 266 в Торгово-промышленную палату Республики Дагестан, Дагестанское региональное отделение общественной организации предпринимателей «Опора России», Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Республике Дагестан, Дагестанское региональное отделение Российского союза промышленников и предпринимателей, Дагестанское региональное отделение Ассоциации молодых предпринимателей России, Общественную палату Республики Дагестан, Региональное объединение общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Ассоциацию фермерских хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов Дагестана, Дагестанский государственный университет, Дагестанский государственный университет народного хозяйства (письма от 26 апреля 2018 года № 03-07-01/21-2140/18).

Постановление Правительства РД № 266 разработано и утверждено в целях приведения нормативных правовых актов Республики Дагестан в соответствие с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ).

Целью правового регулирования рассматриваемого нормативного правового акта является сохранение объектов культурного наследия, территориально расположенных в Республике Дагестан, в их первоначальном виде.

По результатам публичных консультаций, а также запросов в некоммерческие организации по рассматриваемому нормативному правовому акту поступил 1 отзыв от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Дагестан об отсутствии замечаний к постановлению Правительства РД № 266.

При проведении экспертизы Минэкономразвития РД осуществлены запросы в Агентство по охране культурного наследия Республики Дагестан (далее – Агентство) (письмо от 26 апреля 2018 года № 03-07-01/21-2139/18).

Согласно представленной Агентством информации (письмо от 7 мая 2018 года № 446/18) с момента вступления в силу постановления Правительства РД № 266 по 7 мая 2018 год открыто 25 дел об административных правонарушениях в области охраны объектов культурного наследия, которые находятся в производстве. В соответствии с Планом проведения плановых проверок на 2018 год надзорные мероприятия предусмотрено провести в отношении 7 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Всего на территории Республики Дагестан расположено 6354 объекта культурного наследия, из них 6337 объектов культурного наследия подлежащих региональному государственному надзору, по 17 памятникам федерального значения – полномочия по государственной охране

осуществляет Министерство культуры Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 года № 2339-р).

Региональное законодательство в исследуемой сфере

1. Постановление Правительства Калининградской области от 14 апреля 2017 года № 189 «Об установлении порядка организации и осуществления регионального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия на территории Калининградской области»;

2. Постановление Правительства Ленинградской области от 07 июля 2017 года № 264 «Об утверждении Порядка организации и 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»;

3. Постановление Правительства Вологодской области от 24 февраля 2015 года № 115 «Об организации осуществления регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального, местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия»;

4. Постановление Администрации Псковской области от 01 июля 2015 года № 305 «О порядке организации и 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».

Результат проведения экспертизы постановления Правительства РД № 266

По результатам проведенной экспертизы постановления Правительства РД № 266 выявлено следующее:

1. В соответствии с частью 1 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ определено понятие государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, согласно которой это деятельность уполномоченных федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная 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 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, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, в том числе выдача обязательных для исполнения предписаний об отмене решений органов государственной власти или органов местного самоуправления, принятых с нарушением настоящего Федерального закона, или о внесении в них изменений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами своей деятельности.

Однако в пункте 8 Порядка организации и осуществления регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 7 ноября 2017 года № 266 (далее – Порядок), не предусмотрены положения Федерального закона № 73-ФЗ в части принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, в том числе выдача обязательных для исполнения предписаний об отмене решений органов государственной власти или органов местного самоуправления, принятых с нарушением Федерального закона № 73-ФЗ, или о внесении в них изменений.

2. Пунктом 11 Порядка описаны права должностных лиц Агентства при проведении регионального государственного надзора, при этом не установлены их обязанности.

В соответствии со статьёй 18 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» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), необходимо закрепить обязанность органа регионального государственного

контроля (надзора) истребовать в рамках межведомственного информационного взаимодействия документы и (или) информацию при организации и проведении проверок и (или) информации, запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия при проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация, а также обязанность должностного лица органа регионального государственного надзора знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с документами и (или) информацией, полученной в рамках межведомственного информационного взаимодействия.

Кроме того, необходимо закрепить соответствующий запрет требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органом местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций.

В целях формирования четких правил организации регионального государственного контроля (надзора) в Порядке необходимо установить права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по надзору.

В связи с этим целесообразно закрепить право проверяемого лица предоставлять документы и (или) информацию, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций по собственной инициативе.

Одновременно следует учесть, что согласно пункту 3.2 части 1 статьи 6 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2012 года № 104 «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Республике Дагестан» при осуществлении своей деятельности Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Дагестан вправе принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

В соответствии со статьёй 21 Федерального закона № 294-ФЗ также предусмотрено право руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя объекта надзора при проведении проверки привлекать к участию в проверке уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации.

Это позволит четко конкретизировать рамки полномочий должностных лиц органа регионального государственного надзора и устранить риски возможных неправомерных действий в отношении субъекта надзора.

3. Согласно подпункту «а» пункта 11 Порядка должностное лицо Агентства при проведении регионального государственного контроля (надзора) имеет право запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц информацию и документы по вопросам охраны объектов культурного наследия.

Однако Порядком не установлен перечень документов и (или) информации необходимый для проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Учитывая изложенное, необходимо определить исчерпывающий перечень документов и (или) информации, истребуемых в ходе проверки непосредственно у проверяемого юридического лица, индивидуального предпринимателя, в том числе, документы и (или) информацию, которые представляются по собственной инициативе проверяемого юридического лица, индивидуального предпринимателя.

4. Согласно пункту 12 Порядка должностные лица Агентства проверяют **соблюдение** органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами требований, установленных Федеральным законом № 73-ФЗ.

В соответствии с частью 5 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ предметом государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия также является осуществление органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами: мер по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленного 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; 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.

В связи с этим необходимо доработать пункт 12 Порядка, уточнив при этом предмет регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия в соответствии с частью 5 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ.

Кроме того, в соответствии с пунктом 1.1 статьи 15 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, а также выполнение требований нормативных документов, обязательность применения которых не предусмотрена законодательством Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, в пункте 12 Порядка неправомерно закреплено проведение проверок на предмет соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами требований, установленных Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ.

5. Пунктом 13 Порядка указано, что должностными лицами Агентства осуществляется систематическое наблюдение в форме мониторинга состояния объектов культурного наследия, территорий объектов культурного наследия, зон охраны объектов культурного наследия, территорий исторических поселений и достопримечательных мест и проведения работ по сохранению объекта культурного наследия.

Однако, Порядком не установлен механизм проведения вышеуказанных действий должностных лиц Агентства, отсутствует порядок, методы (способы) сроки, формы отчетности (при необходимости) осуществления вышеуказанного мониторинга.

Аналогично, неясно, что включают в себя мероприятия по контролю за состоянием подконтрольных объектов культурного наследия.

6. Последнее предложение подпункта «б» пункта 11 Порядка исключить, ввиду того, что оно дублируется абзацем 2 пункта 15 Порядка.

7. Пунктом 18 Порядка установлено требование о размещении в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» результатов проведенных проверок.

Вместе с этим необходимо предусмотреть обеспечение размещения на официальном сайте органа государственной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом регионального государственного контроля (надзора), а также текстов соответствующих нормативных правовых актов, как это предусмотрено целевой моделью

«Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 года № 147-р.

Согласование проекта заключения об экспертизе постановления Правительства РД № 266 с заинтересованными органами и организациями

В соответствии с пунктом 12 Порядка Минэкономразвития РД направило на согласование проект настоящего заключения об экспертизе органу–разработчику – Агентству по охране культурного наследия Республики Дагестан, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в РД, в ДГУ, ДГУНХ, а также некоммерческим организациям, с которыми Минэкономразвития РД заключило соглашения о взаимодействии при проведении ОРВ (письмо от 29 мая 2018 года № 03-07-01/21-2760/18).

По результатам согласования получен отзыв от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республики Дагестан, который согласовал проект заключения без замечаний.

Выводы по результатам исследования постановления Правительства РД № 266

В результате исследования постановления Правительства РД № 266 выявлены положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской деятельности, способствующие их введению противоречащие действующему законодательству, а также определены риски, способствующие возникновению возможных необоснованных действий должностных лиц органа регионального государственного надзора при проведении проверок.

Учитывая изложенное, постановление Правительства РД № 266 подлежит доработке с учётом предложений и замечаний, указанных в настоящем проекте заключения об экспертизе.