

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ»**

На правах рукописи

БАТРИШИН Роман Юсефович

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ
КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук,
профессор
Соколов Александр Юрьевич

Саратов – 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия.....	18
§ 1. Памятники истории и культуры как объект административно-правовой охраны.....	18
§ 2. Установление административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия: историко-правовой анализ.....	37
§ 3. Понятие и нормативное основание административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия	62
§ 4. Субъекты административной юрисдикции в производстве по делам о правонарушениях в сфере охраны объектов культурного наследия.....	77
Глава II. Отдельные составы административных правонарушений в сфере охраны объектов культурного наследия.....	97
§ 1. Административная ответственность за нарушения требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия.....	97
§ 2. Административная ответственность за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия.....	118
§ 3. Административная ответственность за правонарушения в сфере археологической деятельности.....	139
Заключение.....	162
Библиографический список использованной литературы.....	167
Приложения.....	191

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Применение административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия народов Российской Федерации является одним из наиболее важных элементов механизма административно-правовой охраны памятников истории и культуры, поскольку административно-правовые санкции делают этот механизм эффективным, не позволяя гражданам и организациям, должностным лицам государственных органов и органов местного самоуправления нарушать правовой режим охраны памятников истории и культуры.

Значимость материально-правового регулирования применения административной ответственности в сфере охраны объектов культурного наследия обусловлена тем, что пробелы и противоречия как в административно-деликтном законодательстве, так и в законодательстве об охране объектов культурного наследия порождают многочисленные практические проблемы, связанные с нарушением прав физических и юридических лиц при привлечении их к административной ответственности, а также отсутствием реакции государства на деяния, являющиеся противоправными и общественно вредными, но не получившими необходимой законодательной регламентации.

Существующее состояние законодательства об административных правонарушениях и об объектах культурного наследия не позволяет в полной мере обеспечить защиту памятников истории и культуры от варварского к ним отношения, что неоднократно подчёркивалось высшими должностными лицами государства. На заседании Совета при Президенте по культуре и искусству 25 декабря 2015 г. В.В. Путиным было отмечено, что «сохранение исторической памяти – один из ключевых приоритетов. Особая роль здесь принадлежит материальному культурному наследию. В последние годы в центре внимания общественности, средств массовой информации

регулярно оказываются, к сожалению, громкие конфликты вокруг застройки охранных зон, разрушения памятников. Необходим самый серьёзный анализ таких случаев, в том числе и для выявления пробелов, недоработок в законодательстве»¹. Впоследствии позиция высшего руководства государства по указанному вопросу нашла отражение в поправках к Конституции РФ², определяющих, что культура в Российской Федерации, являясь уникальным наследием её многонационального народа, поддерживается и охраняется государством (ч. 4 ст. 68).

В течение 2013-2016 гг. в Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ³ законодателем был внесён целый ряд изменений и дополнений, которыми введены новые составы административных правонарушений (ст. 7.14.1, 7.14.2, 7.15.1) и существенно усилены штрафные санкции для нарушителей законодательства об охране объектов культурного наследия. С одной стороны, были устранены пробелы в законодательстве, что позволило применять административную ответственность за ряд деяний, объективно являющихся общественно вредными. С другой стороны, обращает на себя внимание отсутствие реакции законодателя на нарушения правил охраны объектов культурного наследия должностными лицами государственных органов, что также требует введения соответствующего состава административного правонарушения. В новом проекте Кодекса РФ об административных правонарушениях (2020 г.)⁴ преимущественно дословно повторяются положения действующего КоАП РФ, устанавливающие составы административных правонарушений в сфере сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия, без учёта существующих проблем правоприменения, за исключением

¹ См.: Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/7/51016> (дата обращения: 20.04.2021).

² Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

³ См.: СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2021. № 15 (ч. 1). Ст. 2451.

⁴ Опубликован на федеральном портале проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения: 20.04.2021).

предложения о введении административной ответственности за осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия, в том числе выявленных, без лицензии либо с нарушением лицензионных требований (ст. 15.4 проекта).

Материалами практики судов общей юрисдикции подтверждается нелегитимность административно-деликтного законодательства субъектов РФ в части установления административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия ввиду охвата соответствующих правоотношений федеральным нормативно-правовым регулированием, включая регламентацию вопросов сохранения, использования и охраны памятников истории и культуры регионального и местного значения. Тем не менее, в законодательстве ряда субъектов РФ продолжают действовать аналогичные нормы.

Перечисленные аргументы актуализируют тему представленной работы и свидетельствуют о её востребованности с научно-теоретической и практической точек зрения, что имеет значение для совершенствования нормотворческой деятельности и правоприменения по делам об административных правонарушениях, посягающих на объекты культурного наследия.

Степень научной разработанности темы. Разработка проблематики, связанной с привлечением к административной ответственности за нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия, характеризуется значительной степенью востребованности, но попыток обстоятельного научного исследования соответствующих вопросов до настоящего времени не предпринималось. Учёными-административистами анализировались лишь отдельные вопросы, связанные с заявленной темой, что отразилось в многочисленных научных статьях, преимущественно по проблемам применения административной ответственности по отдельным составам административных правонарушений в исследуемой сфере. Комплекс общественных отношений, связанных с административно-

правовой охраной объектов культурного наследия, был проанализирован А.К. Вахитовым¹, однако в его диссертации рассмотрен весь административно-правовой механизм такой охраны, включающий помимо применения административной ответственности и иные меры.

Научный интерес к проблемам охраны объектов культурного наследия проявляется в трудах представителей и иных научных специальностей – в диссертациях, посвящённых прокурорскому надзору за исполнением законов об охране объектов культурного наследия², конституционно-правовому³ и гражданско-правовому⁴ регулированию правоотношений в сфере охраны и использования памятников истории и культуры.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствуют монографии, диссертации и статьи в научных изданиях, в которых исследовались бы правоотношения, возникающие в связи с применением административных наказаний по вновь установленным составам административных правонарушений, посягающих на объекты культурного наследия. В отечественной административно-правовой литературе отсутствуют комплексный анализ и систематизация научных знаний об административной ответственности за нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия.

Настоящая диссертация представляет собой первое комплексное научное исследование, в котором изложены и обоснованы с научно-теоретических позиций предложения прикладного характера, направленные на совершенствование административно-деликтного законодательства, регулирующего административную ответственность за правонарушения в

¹ См.: *Вахитов А.К.* Административно-правовая охрана объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 170 с.

² См.: *Лавров В.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 238 с.

³ См.: *Янович М.В.* Конституционное право на доступ к объектам культурного наследия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Архангельск, 2016. 183 с.

⁴ См.: *Джамбатов А.А.* Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. 199 с.

сфере охраны объектов культурного наследия и связанного с ним законодательства о памятниках истории и культуры.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере применения норм об административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия.

Предметом исследования выступают нормы административного права, устанавливающие административную ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия, а также связанные с ними административно-правовые нормы, содержащиеся в законодательстве о памятниках истории и культуры; судебная практика по применению административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия; научные положения, раскрывающие сущность административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия.

Цель и задачи исследования. В качестве цели диссертационного исследования рассматривается разработка и обоснование положений, образующих теоретическую основу установления и применения административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия, и формирование практических предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего данную сферу общественных отношений.

Цель диссертационного исследования была достигнута посредством решения следующих задач:

- раскрыть сущность памятников истории и культуры как объекта административно-правовой охраны;
- охарактеризовать международно-правовое регулирование в сфере охраны памятников истории и культуры;
- установить исторический путь развития законодательства о применении мер публично-правовой, в том числе административной,

ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия;

- раскрыть понятие и нормативное основание административной ответственности в сфере охраны объектов культурного наследия;

- выявить и охарактеризовать субъектов административной юрисдикции в производстве по делам о правонарушениях в сфере охраны объектов культурного наследия;

- изложить особенности реализации норм об административной ответственности за нарушения требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия;

- определить специфику применения норм об административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия;

- дать характеристику реализации норм об административной ответственности за правонарушения в сфере археологической деятельности;

- разработать и аргументировать предложения по корректировке действующего российского административно-деликтного законодательства и законодательства о памятниках истории и культуры, направленные на совершенствование административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия.

Методологическая основа диссертации образована общенаучными и частнонаучными методами познания (формально-логическим, системно-структурным, историко-правовым), присущими юридической науке, а их комплексное применение обеспечило решение поставленных задач.

Использование формально-логического метода обеспечило возможность сформулировать дефиниции, связанные с административно-правовой охраной объектов культурного наследия и административной ответственностью за соответствующие правонарушения; осуществить анализ действующего законодательства с позиций совершенствования существующего материально-правового регулирования административной

ответственности за правонарушения, посягающие на памятники истории и культуры.

Системно-структурный метод был задействован для определения места административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия в системе административно-правовой охраны памятников истории и культуры. Историко-правовой метод применён для исследования развития отечественного законодательства в данной сфере отношений.

Теоретическая основа исследования. Особенности правового регулирования административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия анализировались на основе достижений общей теории государства и права с использованием современных новаций административно-правовой науки.

Исследуя вопросы административного права и процесса в целом, административного принуждения и административной ответственности, диссертант опирался на труды специалистов в области административного права: А.М. Воронова, А.А. Гришковца, А.С. Дугенца, А.Б. Зеленцова, С.М. Зырянова, И.Ш. Килясханова, А.В. Кирина, Н.М. Кониная, В.М. Манохина, А.В. Мартынова, О.С. Рогачёвой, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, П.П. Серкова, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, С.Е. Чаннова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, О.А. Ястребова и др.

Нормативную основу исследования составляют Конституция РФ, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов РФ, регулирующие отдельные вопросы административно-правовой охраны и использования объектов культурного наследия.

Эмпирической базой исследования послужили статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ и Министерства

культуры РФ, материалы практики Верховного Суда РФ по вопросу определения соответствия административно-деликтного законодательства субъектов РФ федеральному, материалы практики судов общей юрисдикции, отражающие проблемы применения мер административной ответственности за нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Научная новизна диссертации обусловлена комплексом поставленных в ней задач и состоит в том, что посредством анализа административно-деликтного законодательства автором было осуществлено целостное исследование проблем применения административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия с подготовкой предложений, связанных с совершенствованием федерального законодательства об административных правонарушениях и законодательства о памятниках истории и культуры народов Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, имеющие признаки научной новизны:

1. Определено понятие *сферы охраны объектов культурного наследия* как направления деятельности субъектов публичной власти по реализации системы взаимосвязанных мер по обеспечению конституционно-правовых гарантий сохранности памятников истории и культуры, включающих: а) принятие законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих правила выявления, изучения, учёта, предотвращения причинения вреда и разрушения объектов культурного наследия, утверждение документов стратегического планирования, определяющих программу действий субъектов публичной власти по обеспечению их сохранности; б) осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности и муниципального контроля, направленных на предупреждение и выявление нарушений нормативных правовых актов, регламентирующих обеспечение сохранности памятников истории и культуры федерального, регионального и местного значения; в) применение правового принуждения к

физическим и юридическим лицам в виде, как превентивных мер, так и реакции на нарушения правил, установленных в отношении объектов культурного наследия.

2. Предложена дефиниция *административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия*, под которой следует понимать юридическую ответственность, устанавливаемую федеральным законодателем в сфере деятельности субъектов государственной и муниципальной власти по реализации системы взаимосвязанных мер по обеспечению конституционно-правовых гарантий сохранности памятников истории и культуры и состоящую в правовой реакции государства на административное правонарушение физического или юридического лица путём применения к нему уполномоченным субъектом административной юрисдикции административного наказания за совершение деяния, посягающего на объект культурного наследия и содержащего все признаки состава административного правонарушения.

3. Выявлены периоды становления и развития законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия в зависимости от степени систематизации и детализации составов административных правонарушений в указанной сфере: 1) период формирования нормативно-правовой базы публично-правовой ответственности за посягающие на объекты культурного наследия маловажные проступки (начало XVIII века – октябрь 1917 г.); 2) советский докодификационный период (октябрь 1917 – 1984 гг.), связанный со становлением и развитием законодательства собственно об административной ответственности, в том числе и за нарушения правил сохранения и охраны объектов культурного наследия; 3) первый период действия кодифицированного административно-деликтного законодательства (1984-2001 гг.), отличающийся бланкетным регулированием административной ответственности за нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия и несудебной юрисдикцией по

соответствующим делам; 4) второй (современный) период действия кодифицированного административно-деликтного законодательства (2001 г. по настоящее время), для которого характерны повышение детализации составов административных правонарушений, посягающих на объекты культурного наследия, и преимущественно судебная юрисдикция по данным делам.

4. Сформулирован вывод о федеральном значении вопросов административно-правовой охраны объектов культурного наследия, что требует совершенствования института административной ответственности в части объединения всех составов административных правонарушений в данной сфере в федеральном административно-деликтном законодательстве и исключения их из регионального в целях учёта позиции Верховного Суда РФ и нижестоящих судов общей юрисдикции о незаконности установления на уровне субъектов РФ административной ответственности за нарушения законов и иных нормативно-правовых актов, в том числе актов органов местного самоуправления, направленных на охрану объектов культурного наследия.

5. Аргументирована необходимость передачи всех дел об административных правонарушениях в сфере охраны и использования памятников истории и культуры органам судебной власти. Установление законодателем высоких размеров административного штрафа за указанные правонарушения требует разрешения дела судом, что послужит гарантией от возможного административного произвола со стороны органов исполнительной власти, преследования ими ведомственных интересов, которые могли бы обусловить вынесение постановлений с нарушением установленных требований и существенное ущемление имущественных прав физических и юридических лиц.

6. Установлена целесообразность перехода от применяемых в добровольном порядке государственных стандартов к реставрационным нормам и правилам, подлежащим утверждению приказами Министерства

культуры РФ, что обусловит необходимую степень упорядоченности реставрационных мероприятий и будет способствовать усилению результативности контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения сохранения объектов культурного наследия и привлечению реставраторов к административной ответственности при отклонении от реставрационных норм и правил.

7. Предложено ввести административную ответственность для должностных лиц органов государственной охраны объектов культурного наследия за непринятие мер по вручению копии охранного обязательства собственникам или иным законным владельцам памятников истории и культуры, а также паспорта объекта культурного наследия, что обуславливает отсутствие у них информации об объекте как о памятнике. Установление такого состава будет иметь превентивное значение, создавая реальную угрозу наказания указанных должностных лиц за невыполнение ими установленных законом обязанностей, способствуя минимизации случаев незаконного и необоснованного возбуждения ими дел об административных правонарушениях в отношении физических и юридических лиц, и потребует наделения органов прокуратуры полномочием возбуждать в отношении должностных лиц государственных органов охраны объектов культурного наследия дела о соответствующих административных правонарушениях.

8. Аргументирована целесообразность распространения режима охраны, установленного для памятников истории и культуры, на объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения, поскольку они также имеют высокую историко-культурную ценность и должны подлежать охране на том же уровне, что и объекты культурного наследия, и обосновано введение административной ответственности за нарушение режима сохранения, содержания и использования зданий и сооружений, являющихся ценными градоформирующими объектами, составляющими предмет охраны исторического поселения.

9. Установлена необходимость информирования государственными органами охраны культурного наследия собственников и иных законных владельцев зданий и сооружений, являющихся исторически ценными градоформирующими объектами, о наличии у них такого статуса с выдачей указанным лицам охранного обязательства. Реализация данного предложения будет способствовать упорядочению применения административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения.

10. Выдвинуто предложение об исключении требования о том, что административная ответственность за неисполнение заказчиком или исполнителем земляных, строительных, дорожных или иных работ обязанности по их приостановлению в случае обнаружения объекта культурного наследия, в том числе объекта археологического наследия, или работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия либо нарушить его целостность и сохранность, наступает только после получения письменного предписания государственного органа охраны объектов культурного наследия. До того, как заказчик или исполнитель работ получают такое предписание, объекту культурного наследия может быть причинён непоправимый урон, в связи с чем они обязаны прекратить работы незамедлительно после обнаружения предметов, имеющих признаки культурных ценностей. При этом государственный орган охраны объектов культурного наследия должен быть проинформирован об обнаруженных предметах, поскольку прекращение работ само по себе является недостаточной мерой по обеспечению их сохранности.

Теоретическая значимость диссертации определяется тем, что:

– *доказаны* положения, расширяющие научные представления об административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия;

– *представлена* характеристика памятников истории и культуры как особых объектов недвижимого имущества, находящихся под административно-правовой и иной правовой охраной;

– *раскрыта* специфика нормативного основания административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия;

– *введены* в научный оборот авторские формулировки дефиниций сферы охраны объектов культурного наследия и административной ответственности за правонарушения в этой сфере;

– *изложены* положения, затрагивающие полномочия органов и должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях в сфере охраны объектов культурного наследия;

– *подвергнуты* анализу отдельные составы административных правонарушений в сфере охраны объектов культурного наследия.

Практическая значимость диссертации обусловливается возможностью использования её результатов при осуществлении в перспективе новых научных изысканий по вопросам установления и применения административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия.

Содержащиеся в работе практические предложения по модернизации отечественного законодательства, регулирующего административную ответственность за нарушения правил сохранения, использования и охраны памятников истории и культуры, могут быть использованы в текущей законопроектной работе федерального законодателя по разработке изменений и дополнений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и в Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а также при совершенствовании проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Предложения и выводы автора по вопросам административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия могут быть использованы как научно-практический и дополнительный материал в целях подготовки учебной и учебно-методической литературы и ведения образовательного процесса по учебным дисциплинам «Административное право», «Административно-юрисдикционная деятельность» и «Административная ответственность» в образовательных организациях высшего образования юридического профиля.

Апробация результатов исследования была осуществлена посредством:

- обсуждения и одобрения работы на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»;

- опубликования научных работ по представленной теме в периодических изданиях, включая рецензируемые научные журналы, рекомендованные ВАК при Министерстве науки и высшего образования РФ;

- участия в научно-практических конференциях (вторая ежегодная Международная научно-практическая конференция «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 1 ноября 2015 г.); IX Международная научно-практическая конференция: «Тенденции развития современной юриспруденции» (г. Санкт-Петербург, 28 декабря 2015 г.); Международная научно-практическая конференция «Проблемы и перспективы юриспруденции в современных условиях» (г. Казань, 11 июня 2016 г.); Международная научно-практическая конференция «VII Саратовские правовые чтения (г. Саратов, 29–30 сентября 2016 г.); Всероссийская научно-практическая конференция памяти Н.Г. Салищевой «Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса» (г. Москва, 19 октября 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичная власть: реальность и перспективы: V Ежегодные Саратовские административно-правовые чтения» (Саратов, 20-21 сентября 2019 г.);

Саратовский Международный юридический форум (Саратов, 7-11 июня 2021 г.)).

Структура диссертации сформирована на основе заявленной проблематики, исследуемого объекта, предмета и последовательности решения поставленных задач. Работа состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы и приложений.

Глава 1. Общая характеристика административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия

§ 1. Памятники истории и культуры как объект административно-правовой охраны

Многовековая история российского государства, богатая событиями международного масштаба, породила уникальную культуру на стыке восточной и западной цивилизаций, вклад в которую внесли многочисленные народы, ныне проживающие на территории Российской Федерации и оставившие будущим поколениям бесценные памятники истории и культуры, в которых отразились их нравы и традиции. Эти памятники являются отражением целых эпох и предназначены быть вечным напоминанием о яркой, героической и иногда трагической судьбе русского и кровно связанных с ним народов, населяющих просторы нашей Родины.

В связи с этим объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации признаются на международном уровне как неотъемлемая часть мирового культурного наследия и являются свидетельством огромного вклада народов России в развитие мировой цивилизации¹. Большое значение объектов культурного наследия для нашего государства состоит в том, что их сохранение и поддержание исторического облика памятников призвано обеспечивать культурное развитие Российского государства, развитие исторической науки и образования.

По данным Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации

¹ См.: *Шейна С.Г., Никульшина Л.Л., Шумеев П.А., Гонежук С.Ю.* Нормативно-правовое регулирование в сфере охраны памятника архитектуры как объекта культурного наследия // Новые технологии (электронный журнал). 2012. № 3.

такowymi признаны 144431 объект¹. Кроме того, существует около 83 тыс. объектов культурного наследия, выявленных, но не внесённых в указанный реестр. При этом доля объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, состояние которых является удовлетворительным, в общем количестве объектов культурного наследия составляет 39 процентов. Поскольку состояние объектов культурного наследия регионального значения значительно хуже, то ежегодно увеличивается число региональных памятников в руинированном или неудовлетворительном состоянии².

Вышесказанное обуславливает особое внимание к необходимости охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации, которая является одной из важнейших задач современного российского государства в лице органов как законодательной, так и иных ветвей власти – исполнительной и судебной. Немаловажную роль в обеспечении сохранения памятников играют и органы местного самоуправления, а также общественные организации соответствующего профиля деятельности.

Большую значимость для административно-правовой охраны объектов культурного наследия имеют документы стратегического планирования, издание которых является одной из форм реализации управленческих функций Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Они определяют практическое наполнение государственно-управленческой политики в определённых областях и отраслях государственного управления. Поскольку данные акты имеют управленческое содержание и направлены на совершенствование работы федеральных и региональных органов

¹ См.: Сведения из Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Официальный сайт Министерства культуры РФ // <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn> (дата обращения: 20.04.2021).

² См.: Стратегию государственной культурной политики на период до 2030 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р (в ред. от 30 марта 2018 г.) // СЗ РФ. 2016. № 11. Ст. 1552; 2018. № 15 (ч. V). Ст. 2202.

исполнительной власти, осуществление ими функций и задач должно быть оптимизировано в соответствии с теми направлениями, которые заложены в указанных актах¹.

Об особой заинтересованности государства в охране и популяризации объектов культурного наследия говорит тот факт, что в Основах государственной культурной политики² четыре из девяти задач государственной культурной политики связаны с объектами культурного наследия:

1) совершенствование системы государственной охраны объектов культурного наследия;

2) усиление роли объектов культурного наследия, поддержание исторической среды поселений и городов, включая малые города, формирование благоприятных условий для развития культурно-познавательного туризма;

3) развитие, расширение и систематизация имеющихся практик использования памятников истории и культуры;

4) развитие и поддержка инициатив граждан по участию в работе по выявлению, изучению и сохранению объектов культурного наследия, в археологических, краеведческих и этнографических экспедициях.

Согласно положениям Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года, разработанной во исполнение Основ государственной культурной политики, в целях сохранения культурного наследия и создания условий для развития культуры предполагается в том числе:

1) принятие мер законодательного и стимулирующего характера для привлечения частного капитала в культуру, в том числе в строительство и

¹ См.: Сулакишин С.С., Погорелко М.Ю., Вилисов М.В., Малчинов А.С., Нетёсова М.С., Симонов В.В. Российские доктрины как акты государственного управления. М., 2012. С. 5, 17.

² Утв. Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7753.

ремонт объектов культуры, реставрацию и восстановление объектов культурного наследия, на поддержку образовательных и просветительских проектов;

2) стимулирование заинтересованности физических и юридических лиц в сохранении объектов культурного наследия при передаче их в пользование (аренду) и собственность;

3) развитие механизмов реализации проектов государственно-частного партнёрства в сфере охраны культурного наследия, в том числе путём создания историко-культурных заповедников, управление которыми возможно на основе концессионного соглашения, в целях привлечения дополнительных ресурсов для сохранения и благоустройства историко-культурных территорий и развития культурно-познавательного туризма;

4) активизация действий по разработке и актуализации зон охраны объектов культурного наследия, включая определение характерных точек их границ, а также режимов использования территорий и градостроительных регламентов в установленных границах для ранее утверждённых зон охраны объектов культурного наследия;

5) обеспечение постоянного мониторинга состояния объектов культурного наследия;

6) разработка региональных целевых программ сохранения объектов культурного наследия, предусматривающих, в том числе, инвентаризацию, мониторинг состояния, реставрацию объектов культурного наследия и разработку проектов их территорий и зон охраны.

В качестве одной из важнейших задач в данной сфере Правительством РФ в названной стратегии рассматривается повышение ответственности пользователей и собственников объектов культурного наследия за нарушения требований законодательства Российской Федерации об охране объектов культурного наследия, что в перспективе может отразиться на законодательном регулировании, в том числе и административной ответственности.

Формирование у каждого человека чувства патриотического долга должно способствовать обеспечению бережного отношения граждан к объектам культурного наследия. Памятники истории и культуры отражают одновременно и творческий потенциал народов Российской Федерации, а их сохранение в надлежащем состоянии гарантирует его поддержание и развитие. Кроме того, наличие памятников истории и культуры мирового значения требует от органов государственного управления принятия необходимых мер для поддержания их облика в целях укрепления и роста престижа российской культуры за пределами государства.

Принцип приоритета сохранения историко-культурного наследия как одного из основных ресурсов духовного, культурного и экономического развития народов Российской Федерации должен находиться в основе государственной политики по обеспечению сохранности объектов культурного наследия и способствовать осуществлению системного подхода к решению таких вопросов, как государственная охрана, сохранение и использование памятников истории и культуры независимо от их вида и категории, а также распоряжение ими.

Стратегическое планирование в сфере охраны объектов культурного наследия осуществляется и на уровне субъектов РФ. Например, согласно Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года¹ одной из задач, обеспечивающих развитие культурного потенциала области, является решение системных вопросов, связанных с созданием реальных условий для сохранения объектов культурного наследия как федерального, так и регионального значения. Непосредственно в отрасли культуры действует государственная программа Самарской области «Развитие культуры в Самарской области на период до

¹ Утв. Постановлением Правительства Самарской области от 12 июля 2017 г. № 441 (в ред. от 17 сентября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.07.2017; 19.09.2019.

2024 года»¹. Главной задачей данной государственной программы является обеспечение сохранности и эффективного использования объектов культурного наследия, расположенных на территории Самарской области. Аналогичным образом стратегическое планирование в сфере охраны объектов культурного значения осуществляется и во многих других субъектах РФ.

Административно-правовое регулирование охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации базируется на ст. 44 Конституции РФ, где, во-первых, гарантировано право каждого на доступ к культурным ценностям, а во-вторых, установлена обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

В основе конституционно-правовой нормы, гарантирующей право на доступ к культурным ценностям, лежат принципы, изложенные в актах международного права, которые, так или иначе, затрагивают права человека в сфере культуры. В соответствии со ст. 27 Всеобщей декларации прав человека каждому человеку предоставляется право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами². Корреспондирует данной норме правило, установленное в ст. 15 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах»³, где указано, что государства, участвующие в нём, признают право каждого человека на участие в культурной жизни, а также пользование результатами научного прогресса и их практическое применение. Кроме того, меры, которые должны приниматься участвующими в данном пакте государствами для

¹ Утв. Постановлением Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 г. № 682 (в ред. от 13 апреля 2021 г.) // Волжская коммуна. 2013. 10 декабря; 2021. 16 апреля.

² Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1998. 10 декабря.

³ Ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

полного осуществления этого права, включают те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры.

Таким образом, возможность приобщения человека к культурным ценностям, включая объекты культурного наследия, должна обеспечиваться органами публичной власти посредством проведения необходимых мероприятий по обеспечению их сохранности.

Кроме того, на международно-правовом уровне установлено, что памятники истории и культуры являются частью общего достояния человечества, и каждому человеку должна быть предоставлена возможность доступа к объектам культурного наследия не только своего народа, но и всех народов во всех частях земного шара, а также возможность содействия обогащению культурной жизни. При этом поддержание и развитие собственной культуры обозначается не только как право, но и как долг каждого народа, что в равной степени относится и к требованию поддерживать в надлежащем состоянии памятники истории и культуры для обеспечения возможности доступа и приобщения к этим ценностям граждан любых стран и представителей любых наций. Эти требования являются исходными началами международного культурного сотрудничества, которые легли в основу Декларации принципов международного культурного сотрудничества¹.

В ст. 5 Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г.² установлена обязанность подписавших её государств обеспечить максимально эффективную охрану и сохранение объектов культурного наследия, расположенных на их территории, с проведением общей политики, направленной на придание культурному наследию определенных функций в общественной жизни и на включение охраны этого наследия в программы общего планирования; с учреждением

¹ Принята в г. Париже 4 ноября 1966 г. на 14-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М., 1991. С. 404-406.

² Вступила в силу для СССР 12 января 1989 г. // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М., 1991. С. 290-302.

на своей территории органов исполнительной власти по охране, сохранению и популяризации объектов культурного наследия, располагающих соответствующими штатами и средствами, позволяющими выполнять возложенные на них задачи; с развитием научных и технических разработок и совершенствованием методов работы, позволяющих государству устранять опасности, угрожающие его культурному наследию; с принятием соответствующих правовых, научных, технических, административных и финансовых мер для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления данных объектов.

Нормативно-правовой основой обеспечения охраны культурного наследия на территории европейских государств является Европейская культурная конвенция от 19 декабря 1954 г. (ETS № 018)¹, которая в общем виде устанавливает обязанность присоединившихся к ней государств принимать надлежащие меры для защиты предметов, имеющих культурную ценность для Европы, и обеспечивать разумный доступ к ним, поскольку они рассматриваются как неотъемлемая часть общего культурного достояния Европы. Речь идёт как о памятниках истории и культуры, так и обо всех остальных предметах, имеющих культурную ценность.

Предметное регулирование охраны отдельных объектов культурного наследия содержится в ряде иных нормативных правовых актов. К ним относится, в частности, Европейская конвенция об охране археологического наследия (пересмотренная) (ETS № 143) от 16 января 1992 г.² Государства, её подписавшие, признают наличие серьёзной угрозы разрушения объектов европейского археологического наследия, являющихся источником свидетельств древней истории, что обусловлено ростом количества крупных строительных проектов, природными рисками, неправомерными и

¹ Вступила в силу для СССР 21 февраля 1991 г. // Бюллетень международных договоров. 2000. № 1.

² Ратифицирована Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 163-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной)» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3874.

ненаучными раскопками, а также недостаточным осознанием этих проблем общественностью. Для государств-членов конвенции определена обязанность установить соответствующие процедуры административного и научного контроля в данной сфере. При этом в целях сохранения археологического наследия данные государства обязуются:

а) осуществлять процедуру выдачи разрешений на раскопки и контроль над ними, а также иными видами археологической деятельности таким образом, чтобы предотвращать любые незаконные раскопки или изъятие объектов археологического наследия, обеспечивать проведение археологических раскопок и изысканий научными методами и при условии применения по возможности неразрушающих методов исследования, не допускать оставления объектов археологического наследия после раскопок незакрытыми или незасыпанными без принятия мер по обеспечению их надлежащей сохранности, консервации и контроля;

б) обеспечивать проведение раскопок и применение других способствующих разрушению методов лицами, имеющими соответствующую квалификацию и получившими специальное разрешение на данную деятельность;

в) предусмотреть выдачу специального предварительного разрешения на использование металлоискателей и любого другого поискового оборудования или метода для археологических изысканий.

Перечисленные обязанности предполагают осуществление органами исполнительной власти организационно-контрольных мер, призванных обеспечить сохранность объектов археологического наследия, что составляет предмет административно-правового регулирования. Следует отметить, что названные обязанности конкретизированы в российском законодательстве об объектах культурного наследия с установлением административной ответственности за ряд правонарушений в данной сфере (ст. 7.15, 7.15.1 КоАП РФ).

В целях охраны архитектурных объектов культурного наследия была принята Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (ETS № 121) от 3 октября 1985 г.¹ Обязанности, которые должны выполнять государства, присоединившиеся к данной конвенции, имеют в основном административно-правовое наполнение, поскольку подразумевают принятие ими нормативных актов, предполагающих осуществление контрольно-надзорной деятельности органами исполнительной власти. Содержание этих обязанностей состоит в принятии законов, которые:

а) обязывают представлять в органы публичной власти любые планы, затрагивающие снос или перестройку памятников, уже находящихся под охраной или в отношении которых были установлены процедуры охраны, а также любые планы, касающиеся прилегающих к ним территорий;

б) обязывают представлять в орган публичной власти любые планы, затрагивающие комплекс строений или достопримечательности и предусматривающие их снос, возведение новых строений, существенную перестройку, нарушающую характер строений или достопримечательностей;

в) предоставляют органам государственной власти право требовать от владельца недвижимости, находящейся под охраной, проведения необходимых работ или проводить данные работы самостоятельно при уклонении от этого владельца;

г) предполагают возможность приобретения государством находящейся под охраной недвижимости в принудительном порядке.

При этом органы публичной власти обязаны осуществлять соответствующую контрольно-надзорную деятельность, в том числе процедуры выдачи разрешений на производство работ, как того требует охрана архитектурных объектов культурного наследия, а также предотвращать порчу, обветшание или уничтожение находящейся под охраной недвижимости. Перечисленные обязанности также нашли отражение

¹ Вступила в силу для СССР 1 марта 1991 г. // Собрание постановлений Правительства СССР. 1991. № 4. Ст. 7.

в законодательстве Российской Федерации об охране памятников истории и культуры, а контрольно-надзорная деятельность государства предполагает возможность привлечения, в том числе, и к административной ответственности в данной сфере.

Действующее российское законодательство, регулирующее отрасль культуры, не отличается совершенством. В настоящее время продолжают действовать Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (в ред. от 1 апреля 2020 г.) (далее – Основы)¹, принятие которых пришлось на переходный период. Форма и содержание данного нормативного акта основаны на платформе, заложенной ещё до принятия действующей Конституции РФ. Поскольку культурная деятельность многообразна, в данном законодательном акте урегулированы лишь общие, исходные начала всех видов культурной деятельности, получивших самостоятельное нормативное закрепление в иных законах², относящихся к данной отрасли государственного управления.

Применительно к теме настоящего исследования следует обратить внимание на приоритетное положение охраны объектов культурного наследия в системе культурной деятельности, в целом регламентированной в данных Основах. В ст. 4 этого закона выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры возглавляют перечень видов культурной деятельности, что позволяет говорить о

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615; СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

² Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 (в ред. от 8 декабря 2020 г.) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718; СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074; Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ (в ред. от 1 мая 2019 г.) «О библиотечном деле» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2; 2019. № 18. Ст. 2217; Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8441; Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2018 г.) «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4136; 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7512; Федеральный закон от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) «О народных художественных промыслах» // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 234; 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4783; Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074; и др.

первостепенном значении данного направления культурного развития. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 25 указанного закона культурное достояние народов Российской Федерации находится на особом режиме охраны и использования.

В ст. 37 и 39 Основ обозначены общие принципы разграничения полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в отрасли культуры, в том числе и в отношении памятников истории и культуры. Так, сохранение, использование, популяризация объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, и государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, а также охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти.

В то же время сохранение, использование и популяризация памятников истории и культуры, находящихся в региональной собственности, а также государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения относятся к сфере компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ.

Необходимо отметить, что действующее законодательство об охране объектов культурного наследия по-прежнему носит переходный характер. Несмотря на наличие специального федерального закона, регулирующего общественные отношения в сфере охраны памятников истории и культуры, продолжают действовать отдельные нормативные акты, принятые ещё в советский период и в значительной степени устаревшие, не соответствующие современному состоянию развития общества.

Такое положение говорит о неисчерпанности понимания сущности такой категории, как объект культурного наследия. Например, А.В. Сумачев и А.С. Черепашкин в качестве таковых предлагают рассматривать созданные трудом человека как движимые, так и недвижимые материальные предметы, являющиеся единственными и неповторимыми в своём роде,

исключительные по своим художественным и иным качествам, изготовленные в прошедшую эпоху ручным способом, характеризующиеся в связи с этим уникальностью, имеющие культурную, историческую, художественную, научную или музейную ценность, повышенную потребительскую стоимость, а также общественную или государственную значимость¹.

В Основах отсутствует определение понятия объекта культурного наследия (памятника истории и культуры). Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. (ред. от 25 июня 2002 г.) «Об охране и использовании памятников истории и культуры»² (шесть статей которого до сих пор продолжают действовать) не исключает отнесение движимых предметов материального мира к объектам культурного наследия. Речь идёт о предметах старины, произведениях изобразительного и декоративно-прикладного искусства, строениях, рукописях, коллекциях, редких печатных изданиях, других предметах и документах, которые находятся в собственности граждан и представляют значительную художественную, научную, историческую или иную культурную ценность (ст. 20 данного Закона).

В то же время в ст. 3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³ не содержится упоминания об отнесении к объектам культурного наследия движимых предметов материального мира. Для целей данного закона к таковым предлагается относить объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия), а также другие объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями декоративно-прикладного искусства, скульптуры, живописи, объектами науки и техники и

¹ См.: Сумачев А.В., Черепашкин А.С. Охрана культурных ценностей (объектов культурного наследия): административно-правовой и уголовно-правовой аспекты // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 2. С. 46.

² Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 498; СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

³ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519; 2021. № 9. Ст. 1468.

иными предметами материальной культуры, которые возникли в результате исторических событий и представляют собой ценность с точки зрения искусства, археологии, архитектуры, истории, науки и техники, градостроительства, этнологии, эстетики или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Таким образом, в качестве памятников истории и культуры рассматриваются особые объекты недвижимого имущества, а также иные объекты, законодательная характеристика которых согласно данному определению не предполагает отнесение их к движимым объектам материального мира. Если обратиться к перечням объектов культурного наследия, то предметов движимого имущества в них также не представлено. Например, Правительством РФ утверждён Перечень отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России¹. В нём перечислены многочисленные колокольни, трапезные, церкви, кафедральные соборы, мечети, дворцы, крепостные стены, часовни, мосты, башни, библиотеки, водопроводные каналы, монументы, братские могилы, мемориальные кладбища и др.

Вместе с тем в научной литературе отмечается, что движимые вещи также могут подпадать под действие Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», но только тогда, когда они связаны с недвижимостью. Предусматриваются следующие варианты такой связи:

1) движимые вещи являются археологическими предметами. В качестве таковых законодатель рассматривает движимые вещи, основным или одним из основных источников информации о которых независимо от

¹ Распоряжение Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 759-р (в ред. от 3 марта 2021 г.) «Об перечне отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2856; 2021. № 11. Ст. 1847.

обстоятельств их обнаружения являются археологические раскопки или находки, в том числе предметы, обнаруженные в результате таких раскопок или находок. В таком случае правовая связь движимой вещи с недвижимой имеет исключительно информационную основу;

2) памятник истории и культуры, являющийся недвижимым имуществом, представляет собой неделимую вещь и в качестве составной части включает в себя имеющие культурную или историческую ценность движимые вещи. При этом указанные движимые предметы не могут быть отделены от недвижимого имущества без его повреждения (элементы внутреннего и внешнего декора здания и т.п.). Такое движимое имущество является частью предмета охраны недвижимого объекта культурного наследия и подчиняется его режиму;

3) недвижимый объект культурного наследия и движимое имущество представляют собой сложную вещь. При этом предметы соединены таким образом, что предполагается их использование по общему назначению. Возможно разъединение вещей; оно не будет сопряжено с их разрушением, повреждением или изменением назначения (картина, состоящая в определённой картинной галерее; икона, исторически связанная с определённым храмом). В такой ситуации движимое имущество не будет составлять часть предмета охраны объекта культурного наследия и подчиняться его режиму¹.

Представляется, что федеральным законодателем должна быть решена задача по обеспечению единого понимания объектов культурного наследия как особых объектов недвижимого имущества и полной отмене устаревших норм советского периода с заменой их на новые, обеспечивающие гармоничное сочетание законодательного и подзаконного нормативно-

¹ См.: Монастырёв М.М. Движимые объекты культурного наследия: особенности законодательного регулирования // Современное право. 2015. № 6. С. 66-67.

правового регулирования. В качестве объектов недвижимости памятники истории и культуры рассматриваются и в научных исследованиях¹.

Единообразное их понимание имеет большое значение для обеспечения эффективности мероприятий по осуществлению административно-правовой охраны объектов культурного наследия, поскольку тем самым будет чётко определён сам объект охраны и очерчены границы возможного применения административно-принудительных мер и иных мер административно-правового характера.

Для этих же целей следует определить содержание «сферы охраны объектов культурного наследия». Ключевыми для её осмысления являются термины «охрана» и «правовая охрана», анализ которых широко представлен в теоретико-правовой литературе. Так, по мнению Д.В. Мазаева, правовую охрану образует комплекс последовательных и взаимосвязанных мер, гарантирующих беспрепятственное осуществление субъектами своих прав и свобод и включающих: 1) принятие нормативных правовых актов, устанавливающих признаки дозволенных и неправомерных действий участников правоотношений; 2) предоставление служащим полномочий по контролю деятельности участников правоотношений; 3) меры правового принуждения, применяемые в случаях совершения правомерных и противоправных действий². Применительно к объектам культурного наследия понятие охраны законодатель связывает с деятельностью государства ввиду их особой государственной значимости, что обусловило формулирование термина «государственная охрана объектов культурного наследия». Она представляет собой систему правовых, финансовых, организационных, информационных, материально-технических и прочих принимаемых субъектами публичной власти мер по выявлению, изучению,

¹ См., например: *Лавров В.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 32.

² См.: *Мазаев Д.В.* Соотношение категорий «правовая охрана» и «правовая защита» в контексте отраслей российского права и законодательства // *Общество и право.* 2013. № 4 (46). С. 28.

учёту, предотвращению причинения вреда и разрушения памятников истории и культуры (ст. 6 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Подобное содержание рассматриваемой дефиниции обусловлено исключительно целями законодательного регулирования объектов культурного наследия и не связано с постулатами юридической науки относительно понятия и признаков правовой охраны в целом. Поэтому целесообразно с научной точки зрения определить содержание сферы охраны объектов культурного наследия. Это направление деятельности субъектов публичной власти по реализации системы взаимосвязанных мер по обеспечению конституционно-правовых гарантий сохранности памятников истории и культуры, включающих:

1) принятие законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих правила выявления, изучения, учёта, предотвращения причинения вреда и разрушения объектов культурного наследия, утверждение документов стратегического планирования, определяющих программу действий субъектов публичной власти по обеспечению их сохранности;

2) осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности и муниципального контроля, направленных на предупреждение и выявление нарушений нормативных правовых актов, регламентирующих обеспечение сохранности памятников истории и культуры федерального, регионального и местного значения;

3) применение правового принуждения к физическим и юридическим лицам в виде, как превентивных мер, так и реакции на нарушения правил, установленных в отношении объектов культурного наследия.

Правовая охрана памятников истории и культуры в отраслевом разрезе представлена административно-правовой, уголовно-правовой и гражданско-правовой. Однако если обратиться к перечню мероприятий, составляющих государственную охрану памятников истории и культуры, то согласно ст. 33

Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» все 14 пунктов, предусматривающих конкретные действия по их охране, то очевидным представляется их преимущественное административно-правовое содержание, поскольку все они так или иначе связаны с организующей управленческой деятельностью органов исполнительной власти в сфере обеспечения их сохранности, а также деятельности законодателя по установлению административной ответственности в данной сфере общественных отношений. Так, к подобным мероприятиям отнесены, в частности, государственный учёт объектов культурного наследия; проведение историко-культурной экспертизы; организация исследований, необходимых для исполнения полномочий Минкультуры России, а также региональных и муниципальных органов, уполномоченных в культурной отрасли; установление требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, требований к градостроительным регламентам в границах его территории; установление особого режима использования земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия, и др.

В заключение параграфа можно сформулировать ряд выводов:

1) административно-правовая охрана памятников истории и культуры имеет международно-правовое основание, включающее ряд нормативных правовых актов, отражающих глобализационные и регионализационные тенденции в культурной отрасли. Ввиду присоединения России к соответствующим международным конвенциям и иным документам она должна обеспечить выполнение своих обязательств по охране объектов культурного наследия различными правовыми средствами, особую роль среди которых играют административно-правовые, предназначенные прежде всего для предупреждения деструктивного воздействия на указанные объекты, обеспечение доступа к ним граждан и их популяризацию;

2) в целях реализации международно-правовых и конституционно-правовых норм в России разработаны и реализуются многочисленные документы стратегического планирования, определяющие программу деятельности органов исполнительной власти (федерального и регионального уровней) и иных публично-властных субъектов, направленных на обеспечение административно-правовой охраны объектов культурного наследия. Данные политико-правовые документы указывают основные проблемы охраны объектов культурного наследия, пути их преодоления и возможности совершенствования государственной политики в этом направлении;

3) не до конца решённым является вопрос о содержании понятия «объект культурного наследия (памятник истории и культуры) народов Российской Федерации» и о классификации таких объектов. Предпочтительным является их понимание как объектов недвижимого имущества, что вытекает из содержания Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В то же время не утратившие силу правила советского периода предполагают их более широкое понимание;

4) сфера охраны объектов культурного наследия представляет собой направление деятельности субъектов публичной власти по реализации системы взаимосвязанных мер по обеспечению конституционно-правовых гарантий сохранности памятников истории и культуры, включающих: а) принятие законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих правила выявления, изучения, учёта, предотвращения причинения вреда и разрушения объектов культурного наследия, утверждение документов стратегического планирования, определяющих программу действий субъектов публичной власти по обеспечению их сохранности; б) осуществление государственной контрольно-надзорной деятельности и муниципального контроля, направленных на предупреждение и выявление нарушений нормативных правовых актов, регламентирующих

обеспечение сохранности памятников истории и культуры федерального, регионального и местного значения; в) применение правового принуждения к физическим и юридическим лицам в виде, как превентивных мер, так и реакции на нарушения правил, установленных в отношении объектов культурного наследия;

5) для повышения эффективности административно-правовой охраны памятников истории и культуры и обеспечения реализации целей административной ответственности за нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия требуется совершенствование нормативно-правового регулирования этой деятельности с пересмотром законодательства переходного типа и установлением правил, основанных на единообразном понимании памятников истории и культуры как объектов недвижимого имущества (на основе Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»), что должно способствовать их сохранению для будущих поколений.

§ 2. Установление административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия: историко-правовой анализ

Установление публично-правовой ответственности за нарушение правил, призванных обеспечить сохранение памятников истории и культуры, имеет давнюю историю. Необходимо отметить, что формирование нормативно-правовой основы охраны и использования объектов культурного наследия отражает развитие правосознания общества.

В научной литературе по-разному определяется исторический период, с которым связано возникновение предпосылок для начала формирования института административной ответственности. Строго говоря, указанный институт сложился в XX веке после Октябрьской революции 1917 г. В то же

время в отечественной исторической и юридической литературе имеет широкое распространение позиция, согласно которой вопрос о разграничении преступлений и проступков был актуален для законотворческой идеологии и практики Российской империи ещё в XVIII веке¹. Отдельные авторы полагают, что после проведения земской и судебной реформ 1864 г. и создания единой на всей территории государства системы общесудебных учреждений в России началось формирование политико-правовых предпосылок для идентификации маловажных проступков и механизма юридической ответственности за их совершение как отдельного объекта правового регулирования и, соответственно, объекта научных исследований², хотя такие проступки и не именовались административными правонарушениями.

В разные исторические периоды существовала различная степень систематизации норм об охране памятников истории и культуры и ответственности за их нарушение, начиная с принятия разрозненных правил по отдельным разновидностям объектов и заканчивая современным кодифицированным административно-деликтным законодательством, что даёт возможность проследить эволюцию административной ответственности в данной сфере. Дальнейшее развитие соответствующих норм может быть связано с принятием проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, однако анализ его текущего состояния не показывает существенных изменений по сравнению действующим законодательством. Требуется разработка модифицированных и более обстоятельных правил об административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия, учитывающих проблемные тенденции её применения, что позволит ей эволюционировать. В настоящий момент в

¹ См.: *Петухов Г.Е.* Административная юстиция в царской России // Правоведение. 1974. № 5. С. 73.

² См.: Реформа административной ответственности в России: коллективная монография / под общ. ред. А.В. Кирина, В.Н. Плигина. М., 2018. С. 21-22; *Кирилин А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. М., 2015. С. 17-51.

зависимости от степени систематизации и детализации составов административных правонарушений в указанной сфере следует выделить следующие периоды становления и развития законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере охраны памятников истории и культуры:

1) период формирования нормативно-правовой базы публично-правовой ответственности за посягающие на объекты культурного наследия маловажные проступки, берущий своё начало в XVIII веке и характеризующийся наличием разрозненных требований об охране предметов старины, фрагментарностью регулирования публично-правовой ответственности за их нарушение, неустановлением в большинстве случаев конкретных видов и размеров наказания;

2) советский докодификационный период (октябрь 1917 – 1984 гг.), связанный со становлением и развитием законодательства собственно об административной ответственности, в том числе и за нарушения правил сохранения и охраны объектов культурного наследия;

3) первый период действия кодифицированного административно-деликтного законодательства (1984-2001 гг.), обусловленный действием Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г.¹, в котором предусматривались бланкетное регулирование административной ответственности за нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия и несудебная юрисдикция по соответствующим делам;

4) второй (современный) период действия кодифицированного административно-деликтного законодательства (2001 г. по настоящее время), для которого характерны повышение детализации составов административных правонарушений, посягающих на объекты культурного наследия, и преимущественно судебная юрисдикция по данным делам.

1. Период формирования нормативно-правовой базы публично-правовой ответственности за маловажные проступки, посягающие на объекты

¹ Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

культурного наследия (XVIII в. – октябрь 1917 г.). Точкой отсчёта, с которой можно связать начало государственной охраны памятников истории и культуры, является принятие Петром I указа от 13 февраля 1718 г. «О приносе родившихся уродов, также найденных необыкновенных вещей во всех городах к Губернаторам и Коммендантам, о даче за принос оных награждения и о штрафе за утайку»¹. Реформирование общественных отношений, осуществлявшееся Петром I, предполагало развитие различных отраслей знаний, включая знания в области истории, что обеспечивалось в том числе выявлением и последующей охраной исторических и культурных памятников. В названном указе предписывалось приносить Комменданту города любые найденные в земле или в воде старые вещи, представляющие историко-культурную ценность (каменья необыкновенные, человеческие кости, старые подписи на меди, каменьях или железе, старое и ныне необыкновенное ружьё, посуду и всё прочее, что старо и необыкновенно). За их сдачу предполагалось вознаграждение, размер которого определялся индивидуально в зависимости от ценности вещи. Указом запрещалось утаивать эти вещи, а за его нарушение был установлен штраф в размере десятикратной стоимости утаённого имущества. При этом сумма штрафа взыскивалась в доход лица, сообщившего об утайке вещи. Таким образом, этот указ стал первым историческим документом, положившим начало публично-правовой ответственности в сфере охраны памятников истории и культуры.

Период правления Петра I был отмечен изданием нескольких десятков указов, в которых было регламентировано отношение государства к памятникам истории и культуры, сбору и учёту различных культурных ценностей. Этим было положено начало формированию богатейших собраний и коллекций, а также дан импульс к возрастанию интереса к

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 5 (1713-1719 гг.). СПб., 1830. С. 541-542.

наследию прошлого¹. К указам Петра I, наиболее важным для понимания того, как шло формирование нормативно-правовой основы охраны объектов культурного наследия, относятся указы от 20 декабря 1720 г. «О присылке из монастырей Российского государства жалованных грамот»², от 16 февраля 1721 г. «О покупке в Сибири курьезных вещей и о присылке оных в Берг- и Мануфактур-коллегию»³, от 12 февраля 1722 г. «Об отдаче Соборных церковных уставов и ризницы из Патриаршего дома в Синод и об отдаче серебряных вещей на денежные дворы весом»⁴, от 16 февраля 1722 г. «О присылке из всех епархий и монастырей древних рукописных летописей и подобных книг в Москву в Синод»⁵ и некоторые другие. В каждом из перечисленных нормативных правовых актов впервые был определён круг объектов и предметов, подлежащих сохранению и учёту с закреплением за ними юридической характеристики памятника истории и культуры.

Вместе с тем публично-правовая ответственность за нарушение этих актов в большинстве случаев не была определена. В качестве исключения можно назвать указ от 7 февраля 1722 г. «О бережении остатков кораблей, галер и яхт»⁶, согласно которому надлежало беречь остатки кораблей, яхт и галеры, а за нарушение этого требования предписывалось взыскивать с нарушителя указа и его потомков, однако вид и размер взыскания не были установлены.

Нормативно-правовые акты, утверждённые преемниками Петра I, также представляют значительный интерес ввиду урегулирования в них мер,

¹ См.: Аксёнова Г.В. Российская государственная политика в области охраны рукописного наследия до начала XIX века // Преподаватель. XXI век. 2011. № 1. С. 266.

² См.: Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб., 1830. С. 277.

³ См.: Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб., 1830. С. 357-358.

⁴ Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб., 1830. С. 511-512.

⁵ Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб., 1830. С. 511.

⁶ См.: Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб., 1830. С. 510.

направленных на сохранение объектов культурного наследия. В частности, ряд указов Елизаветы Петровны направлен на упорядочение строительной деятельности в целях сохранения архитектурных памятников, осуществление ремонта и обновление древних сооружений включая московский Кремль. В качестве примера можно привести указ от 24 мая 1759 г. «Об исправлении городских стен в Москве, ворот, башен и Ивановской колокольни без всякой отмены противу старой фасады»¹. Этот документ стал одним из первых актов, в котором были определены требования по осуществлению ремонтных работ на древних памятниках архитектуры и предусмотрено сохранение их первоначанного облика. Вместе с тем меры публично-правовой ответственности за нарушение требований нормативных правовых актов в сфере охраны культурного наследия в годы правления Елизаветы Петровны установлены не были.

Период царствования Екатерины II был отмечен расцветом русской культуры, пополнением художественных коллекций, что было обусловлено, в частности, принятием важных для обеспечения охраны объектов культурного наследия нормативных правовых актов. Многочисленные указы этого периода направлены преимущественно на учёт древних памятников. Круг подлежащих такому учёту объектов был существенно расширен по сравнению с практикой предшественников Екатерины II. К примеру, на опись объектов историко-религиозного значения был направлен указ от 29 января 1763 г. «Об описи архиерейских и монастырских вотчин и об отправлении для того армейских обер-офицеров»²; также примечателен указ от 9 апреля 1771 г. «О снятии уездных планов с надлежащею верностью и о

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 15 (1758 – 28 июня 1762 гг.). СПб., 1830. С. 350.

² См.: Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 16 (28 июня 1762 – 1765 гг.). СПб., 1830. С. 146-152.

включении в экономические журналы замечаний о древних курганах, развалинах, пещерах, островах и других признаках»¹.

В период правления Екатерины II выявилось противоречие между необходимостью сохранения памятников древности и потребностью в новом строительстве, что отразилось на содержании ряда нормативных правовых актов, принятых в этот период. Преобразования, проведённые в эпоху Екатерины II, свидетельствуют о постепенном развитии и усложнении представлений о ценности объектов культурного наследия, расширении круга подобных объектов, оптимизации градостроительной деятельности для обеспечения охраны архитектурных древностей. Однако все меры, предпринятые Екатериной II в целях охраны памятников истории и культуры, носили сугубо организационный характер и были адресованы субъектам публичного управления в целях выявления, обеспечения учёта, поддержания в первоизданном виде и предохранения от разрушения памятников старины. При этом меры юридической ответственности ни для государственных чиновников, ни для иных субъектов предусмотрены не были.

Правовая охрана объектов культурного наследия в XIX веке получила более существенное развитие, поскольку стал очевидным ряд сложившихся в этой сфере серьёзных проблем, направления разрешения которых были в общем виде отражены в нормативных правовых актах, регламентировавших вопросы охраны памятников истории и культуры.

Во времена правления Александра I и Николая I, которые пришлись на первую половину XIX века, был разработан комплекс правовых норм, рассчитанных на расширение состава охраняемых объектов культурного наследия, совершенствование функционирования субъектов публичного управления, обеспечивающих поддержание памятников древности и сохранность предметов отечественной старины. Неоднократно в

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 19 (1770-1774 гг.). СПб., 1830. С. 263-264.

нормативных правовых актах этого периода упоминалось об ответственности за уничтожение объектов культурного наследия. Обязанности по обеспечению сохранности памятников старины возлагались на чиновников, поэтому на иных лиц не распространялись нормы об ответственности за причинение им вреда.

Одним из таких нормативных актов стал Циркуляр Министерства внутренних дел гражданским губернаторам от 31 декабря 1826 г. «О доставлении сведений о памятниках архитектуры и о воспреещении разрушать их»¹. На губернаторов была возложена функция по ведению учёта объектов культурного наследия во вверенных им губерниях, установлению наличия остатков древних крепостей, замков и прочих сооружений, фиксации их местонахождения и состояния. Одновременно налагался запрет на разрушение зданий древности, а за неисполнение этого требования предполагалось привлечение к ответственности местных полиций и начальников городов. Впоследствии аналогичное требование было закреплено в ст. 181 Устава строительного 1857 г.², но вместо начальников городов ответственность была предусмотрена для Начальников Губерний. Тем не менее, как отмечается в научной литературе, разрушение объектов культурного наследия было довольно частым явлением ввиду урбанизации, требовавшей перепланировки губернских центров и иных крупных населённых пунктов, в которых и были сосредоточены указанные объекты. Этому способствовало отсутствие конкретных мер ответственности для разрушителей памятников старины, её фактическая декларативность³.

Конкретизация мер публично-правовой ответственности в рассматриваемой сфере начала обеспечиваться государством со второй

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. Т. 1 (12 декабря 1825 – 1827 гг.). СПб., 1830. С. 1373-1374.

² См.: Свод законов Российской империи. Том 12. Ч. I. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный и пожарный. СПб., 1857. С. 367-539.

³ См.: *Ахметшин А.С.* Законодательство по охране памятников культуры в России XIX – начала XX вв. и практика его применения // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 2. С. 29.

половины XIX века. В ст. 33 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г.¹ были установлены меры ответственности, ограничивающие право на свободу и личную неприкосновенность и имущественные права (арест, срок которого ограничивался одним месяцем, и денежное взыскание, не превышавшее ста рублей). Фактическим основанием их назначения было повреждение объектов культурного наследия при условии отсутствия цели проявить неуважение к государственной власти. Таким образом, публично-правовая ответственность, согласно изложенной норме, была предусмотрена не для государственных чиновников, не выполняющих свои должностные обязанности в исследуемой сфере, а для иных лиц, причиняющих вред памятникам истории и культуры.

Дальнейшему развитию законодательства о публично-правовой ответственности за причинение вреда объектам культурного наследия могло бы способствовать принятие Проекта положения об охране древних памятников от 21 марта 1869 г., разработанного Московским археологическим обществом². Согласно этому проекту в целях удобного описания памятников культуры впервые была предложена их классификация с выделением разрядов: 1) памятники письменности (рукописи и старопечатные книги); 2) памятники архитектуры (искусственные насыпи: городища, валы и курганы; деревянные и каменные здания); 3) памятники резьбы и ваяния, изделия из металлов (железа, золота, меди и серебра); 4) памятники живописи (стенописи, иконы и иные). По Проекту предполагалось привлечение должностных лиц к ответственности за превышение власти по ст. 341 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.³, если

¹ См.: Судебные уставы 20 ноября 1864 г., с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. Часть 4. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. СПб., 1867. 201 с.

² См.: Материалы по вопросу о сохранении древних памятников, собранные Императорским Московским археологическим обществом. М., 1911. С. 35-39.

³ См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, с приведением статей других томов Свода законов, на которые сделаны ссылки и указания в этом уложении (изд. 1866 г.). М., 1867. 623 с.

они самовольно допустили уничтожение или повреждение включённого в соответствующий перечень объекта культурного наследия.

Законодательство того периода не различало уголовную, административную и дисциплинарную ответственность, в связи с чем названное Уложение регламентировало фактически не только уголовную ответственность, но и иную, поскольку все наказуемые деяния подразделялись на преступления и проступки (ст. 1). За те и другие в зависимости от степени их важности полагалось либо уголовное наказание, либо исправительное. За превышение власти в зависимости от важности дела и его обстоятельств также полагалось назначение уголовного или исправительного наказания. Следует заметить, что специальной нормы об ответственности за причинение вреда объектам культурного наследия в указанном Уложении предусмотрено не было.

Согласно вышеназванному Проекту обязанность наблюдать за сохранностью памятников истории и культуры предполагалось возложить на археологические общества, в чьи полномочия входило бы составление перечней приписанных к их округу объектов по губерниям. Ответственность за сохранение этих памятников также должны были нести указанные общества. В их обязанности также должно было входить составление инструкций для имеющих статус государственных служащих блюстителей, направляемых в каждую губернию в количестве одного или более человек для осуществления надзорной деятельности в этой сфере. В данных инструкциях необходимо было перечислять местные объекты культурного наследия по утверждённому перечню, конкретизировать обязанности блюстителя с разъяснением переданных полномочий и ответственности за их неисполнение. Мерой юридической ответственности блюстителя должно было стать прекращение его полномочий, назначаемое министром внутренних дел по предложению археологического общества. Предполагалось установление запрета на уничтожение, реконструкцию, видоизменение памятников истории и культуры в отсутствие

предварительного уведомления блюстителя, обязанного незамедлительно сообщить об этом в археологическое общество. Блюститель не уполномочивался самостоятельно применять меры административного принуждения, но мог их санкционировать, извещая археологическое общество и местные органы публичного и духовного управления о нарушениях правил охраны объектов культурного наследия, что могло повлечь приостановление действий, совершаемых в отношении памятников старины, до разрешения высших органов государственной власти. Блюститель также находился под контролем со стороны археологического общества, которое было уполномочено осуществлять оперативное вмешательство в его работу и направлять своих членов, получивших официальное предписание, для осмотра памятников. Изложенная выше система организационных мер и мер принуждения, в том числе публично-правовой ответственности, могла бы стать существенным шагом на пути построения отлаженного механизма охраны объектов культурного наследия, однако указанный Проект утверждён не был.

С разработки названного Проекта начался поиск дальнейших путей совершенствования законодательства об охране культурного наследия, включая разработку мер публично-правовой ответственности лиц, его нарушающих. Например, по разработанному Министерством внутренних дел в 1910 году проекту «Положения об охране древностей»¹ предполагалось привлечение к ответственности в виде ареста на срок до трёх недель в случаях умышленного повреждения памятников старины и исторических документов, осуществления археологических полевых работ вопреки установленным правилам и кладоискательства. Процесс разработки подобных проектов продолжался вплоть до революционных событий 1917 года, но так и не был завершён.

¹ Проект Положения об охране древностей, внесённый в Государственную думу 29 октября 1911 г. II Сборник материалов, относящихся до архивной части в России. Т. 1. Пг., 1916. С. 578-586.

II. Советский докодификационный период (октябрь 1917 – 1984 гг.).

Органами власти Советской России в первые годы формирования социалистического государства также был предпринят ряд мер по нормативно-правовому урегулированию охраны объектов культурного наследия, в том числе по установлению ответственности в этой сфере.

Первым нормативным актом, предусматривавшим ответственность в этой сфере, стал Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 5 октября 1918 г. «О регистрации, приёме на учёт и охранении памятников искусства и старины, находящихся во владении частных лиц, обществ и учреждений»¹. Владельцы монументальных памятников или отдельных предметов искусства и старины обязывались в течение месяца с момента обнародования этого декрета проинформировать Комиссию по охране и регистрации в Петербурге и Москве, Губернские Советы Рабочих и Крестьянских Депутатов, Отделы Народного Образования о наличии у них подобных объектов, а также известить Комиссию о невозможности представить соответствующий список. За неисполнение указанных обязанностей и нарушение запрета для виновных была предусмотрена ответственность «по всей строгости революционных законов». Ввиду отсутствия в начальный период функционирования советской власти систематизированного законодательства об административной ответственности, как и собственно «революционных законов», устанавливающих конкретные наказания, фактически меры юридической ответственности применялись по усмотрению в духе революционной справедливости. Деятельность по привлечению к административной ответственности была частично упорядочена Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий»².

Впоследствии Инструкцией об учёте и охране памятников искусства, старины, быта и природы, утверждённой Постановлением Наркомпроса

¹ Ведомости ВЦИК. 1918. 10 октября.

² СУ РСФСР. 1921. № 52. Ст. 310.

РСФСР от 7 июля 1924 г.¹ на областные и губернские исполнительные комитеты, исполнительные комитеты автономных областей и республик и подчинённые им местные органы была возложена обязанность принимать действенные меры для охраны памятников зодчества (сооружений религиозного культа, крепостных, гражданских сооружений и проч.) по спискам, составляемым Отделом по делам музеев и охране памятников искусства и старины Главного Управления научных и научно-художественных учреждений Народного Комиссариата Просвещения. В отсутствие санкции данного органа в отношении упомянутых памятников зодчества воспрещались: а) переделка или преобразования, изменяющие интерьер или экстерьер, б) демонтаж, в) возведение пристроек либо строительство заграждающих памятники объектов, г) ремонт (за исключением хозяйственно-эксплуатационного). Реставрационная деятельность могла осуществляться специально уполномоченными лицами согласно утверждённому Отделом по делам музеев планам. За нарушение указанных и иных содержащихся в этой инструкции правил исполнительные комитеты были наделены правом привлекать к ответственности в административном порядке.

Начало 30-х гг. XX века было отмечено определением основ нормативно-правового регулирования административной ответственности. Единого нормативного акта, содержащего составы административных правонарушений, в названный период в РСФСР не существовало. В то же время Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г. было утверждено Положение об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке². Согласно этому нормативному правовому акту местные исполкомы и советы, а также их президиумы были наделены правом в пределах соответствующей территории издавать обязательные

¹ СУ РСФСР. 1924. № 66. Ст. 654.

² СУ РСФСР. 1931. № 17. Ст. 186.

постановления, определяя в них для всего населения или отдельных его групп или предприятий, учреждений и организаций те или иные обязанности, за несоблюдение которых устанавливалась ответственность в административном порядке (п. 1).

В названном Положении распределялась компетенция исполкомов и советов разного уровня по изданию обязательных постановлений и, соответственно, по установлению административной ответственности за их нарушение. Так, районные и приравненные к ним исполкомы, горсоветы, сельские и приравненные к ним советы и их президиумы не вправе были принимать обязательные постановления по вопросам охраны объектов историко-культурного значения. В то же время в полномочия исполкомов автономных областей и областных (краевых) исполкомов и их президиумов входило принятие обязательных постановлений по всем вопросам их компетенции, в том числе вопросам охраны памятников истории и культуры, что было ранее установлено в законодательстве. Соответственно, ими устанавливалась и административная ответственность в этой сфере.

Применение административных взысканий в виде предупреждения, штрафа и принудительных работ было возложено на комиссии по наложению административных взысканий. В соответствии с Положением исполкомы областных (краевых) Советов депутатов трудящихся принимали свои положения о комиссиях по наложению административных взысканий (абз. 6 ст. 23 Положения).

Впоследствии на уровне РСФСР было принято множество нормативных правовых актов, определяющих правила охраны объектов культурного наследия, с установлением полномочий областных (краевых) исполнительных комитетов осуществлять нормативно-правовое регулирование по отдельным вопросам осуществления такой охраны. К ним следует отнести, в частности:

1) Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 августа 1933 г. «Об охране исторических памятников»¹, воспретившее демонтаж, переделку и использование исторических памятников государственного значения в отсутствие санкции субъектов государственного управления;

2) Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10 февраля 1934 г. «Об охране археологических памятников»², поставившее под запрет повреждение, уничтожение или использование без разрешения Комитета по охране памятников при Президиуме ВЦИК археологических памятников (мест древних горных разработок, древних стоянок, селищ, городищ, могильников, курганов, сооружений, каменных изваяний, столбов, древних изображений и писем на скалах и камнях и др.), а также имеющих археологическое значение кладов и вещественных находок;

3) Постановление Совета Министров РСФСР от 22 мая 1947 г. № 389 «Об охране памятников архитектуры»³, в соответствии с которым гарантирована неприкосновенность историко-художественного наследия национальной культуры и достояния РСФСР, подлежащего государственной охране, произведений древнерусского зодчества: кремлей, крепостей, древних сооружений, монастырей, дворцов, архитектурных ансамблей усадеб, садово-парковых насаждений и отдельных зданий культового и гражданского назначения, а также связанных с ними декоративных убранств (мебель, скульптура, монументальная живопись);

4) Постановление Совета Министров СССР от 14 октября 1948 г. № 3898 «О мерах улучшения охраны памятников культуры»⁴, которым впервые была чётко определена и структурирована сфера государственной охраны историко-культурного наследия: а) архитектурные памятники: гражданские и культовые здания, кремли, крепости, дворцы, усадьбы, руины, парки и остатки древних архитектурных сооружений, триумфальные арки, мосты,

¹ СУ РСФСР. 1933. № 44. Ст. 179.

² СУ РСФСР. 1934. № 9. Ст. 52.

³ СП РСФСР. 1947. № 8. Ст. 28.

⁴ СП СССР. 1948. № 6. Ст. 81.

надгробные памятники и др., а также связанные с ними произведения монументальной живописи, прикладного и садово-паркового искусства; б) памятники искусства: скульптурные памятники, предметы декоративного искусства, произведения графики, станковой живописи и скульптуры, находящиеся в государственных хранилищах и учреждениях, и проч.; в) археологические памятники: древние городища, курганы, свайные постройки, остатки древних городов, селищ и стоянок, следы оросительных каналов и дорог, земляные валы, рвы, древние могильники, кладбища, могилы, дольмены, древние надмогильные сооружения, кромлехи, менгиры и др., высеченные на скалах и камнях древние рисунки и надписи; г) исторические памятники: сооружения и места, связанные с важнейшими историческими событиями в жизни народов СССР, революционным движением, гражданской и Великой Отечественной войнами, социалистическим строительством; мемориальные памятники, связанные с жизнью и деятельностью народных героев, выдающихся деятелей государства, искусства, науки и техники, их захоронения; памятники истории хозяйства и быта, военного дела и техники;

5) Постановление Совета Министров РСФСР от 28 мая 1949 г. № 373 «Об утверждении инструкции о порядке учёта, регистрации и содержания археологических и исторических памятников на территории РСФСР»¹, которым охрана памятников археологии и истории, а также надзор за их содержанием возложены на Советы Министров автономных республик, исполнительные комитеты областных, краевых, городских, районных и сельских Советов депутатов трудящихся;

6) Постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР»², в соответствии с которым областные и краевые исполнительные комитеты должны были предпринять комплекс мер по усилению охраны

¹ СП РСФСР. 1949. № 3. Ст. 31.

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

объектов культурного наследия: а) установить строгий надзор за неприкосновенностью, правильным содержанием и использованием памятников культуры; б) привлекать в установленном порядке предприятия, организации и совхозы, на территории которых находятся историко-архитектурные и мемориальные памятники, к проведению работ по благоустройству этих памятников и обеспечению их правильного содержания; в) принять меры по улучшению условий работы действующих специальных научно-реставрационных производственных мастерских, укреплению их производственной базы и обеспечению снабжения материалами, необходимыми для реставрационных работ; г) запретить пользователям памятников в тех автономных республиках, краях и областях, где имеются специальные реставрационные мастерские, выполнять восстановительные и реставрационные работы по памятникам культуры (за исключением мелких периодических работ) без участия указанных мастерских или без наблюдения за работами специалистов-реставраторов, если к работе привлекаются строительные организации; д) обеспечить строгое соблюдение установленного порядка передачи памятников в пользование и др.

Следует отметить, что ни в одном из вышеназванных нормативных актов не была предусмотрена административная ответственность за нарушение установленных правил в сфере охраны объектов культурного наследия. На уровне СССР и РСФСР также не было принято отдельных нормативных актов, которыми устанавливалась бы административная ответственность в этой сфере. В то же время в каждом из перечисленных актов была определена компетенция областных и краевых исполнительных комитетов, в соответствии с которой они были уполномочены принимать обязательные постановления по тем вопросам, которые в них были регламентированы, что означало и установление административной ответственности в сфере охраны культурного наследия в децентрализованном порядке.

Принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»¹, который сыграл значительную роль в деле последующей систематизации законодательства об административных правонарушениях, фактически не повлияло на правовую регламентацию административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия. В названном указе, в частности, приведён исчерпывающий перечень органов государственного управления, уполномоченных налагать штраф как меру административной ответственности. Органы, осуществляющие надзор в сфере охраны памятников истории и культуры, среди них названы не были.

Большим шагом в деле усиления административно-правового регулирования охраны объектов культурного наследия стало принятие Закона СССР от 29 октября 1976 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры»², который явился первым полноценным системообразующим нормативным актом, комплексно регламентирующим вопросы правовой охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия. В нём было установлено правило об обязательном государственном учёте историко-культурных памятников вне зависимости от формы собственности. Согласно указанному Закону консервацию, реставрацию и ремонт объектов культурного наследия можно было осуществлять лишь с ведома органов государственного управления в сфере охраны культурного наследия и под их контролем за счёт средств собственников или пользователей памятников, а также органов государственного управления в сфере охраны культурного наследия. Помимо этого, предусматривалась сдача в аренду памятников для размещения в них выставок, музеев, гостиниц, пансионатов и других аналогичных учреждений. Была разработана система градации недвижимых памятников культуры и

¹ Ведомости ВС СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

² Ведомости ВС СССР. 1976. № 44. Ст. 628.

истории в зависимости от степени их значимости. В целях охраны недвижимых памятников архитектуры, истории, археологии, монументального искусства и градостроительства введены три разновидности зон охраны: охранные зоны, зоны охраняемого природного ландшафта и зоны регулирования застройки. По утверждению С.М. Шестовой, данный нормативный акт раскрыл государственную охрану памятников культуры и истории как систему мер по их выявлению, сохранению, учёту, рациональному использованию и восстановлению¹.

Для обеспечения исполнения требований этого закона потребовалось установление в централизованном порядке административной ответственности за совершение соответствующих правонарушений. Она была введена Указом Президиума ВС СССР от 17 февраля 1977 г. «Об административной ответственности за нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры»², в котором было определено, что к лицам, виновным в нарушении правил охраны и использования памятников истории и культуры, если эти действия по своему характеру не влекут уголовной ответственности, могут быть применены предупреждение или штраф в качестве мер административной ответственности. Отдельных составов административных правонарушений он не содержал. Тем самым, административная ответственность по этому Закону применялась за нарушение любых требований Закона СССР «Об охране и использовании памятников истории и культуры», за исключением нарушений, влекущих уголовную ответственность.

Полномочие по применению мер административной ответственности по-прежнему возлагалось на административные комиссии при исполнительных комитетах городских, районных, сельских и поселковых Советов народных депутатов, но также они могли применяться и исполнительными комитетами поселковых, сельских советов народных

¹ Шестова С.М. Развитие российского законодательства об охране памятников истории и культуры // Культура: управление, экономика, право. 2009. № 2. С. 87.

² Ведомости ВС СССР. 1977. № 25. Ст. 389.

депутатов на основании протоколов, составленных уполномоченными на то должностными лицами органов государственного управления в сфере охраны объектов культурного наследия, а также народными дружинниками, сотрудниками милиции и общественными инспекторами обществ охраны памятников истории и культуры.

23 октября 1980 г. были приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях¹, которые послужили основой для принятия союзными республиками собственного административно-деликтного законодательства.

III. Первый период действия кодифицированного административно-деликтного законодательства (1984-2001 гг.). В Кодексе РСФСР об административных правонарушениях содержалась всего одна норма, устанавливающая административную ответственность в исследуемой сфере. Диспозиция ст. 87 КоАП РСФСР предполагала привлечение к ответственности за нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры, что в целях её применения требовало обращение к содержанию Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры»². Несмотря на систематизацию законодательства об административных правонарушениях, правовая охрана памятников истории и культуры осталась на том же уровне ввиду отсутствия детализации составов административных правонарушений, установления размеров административного штрафа в тех же пределах, что и ранее, а также наделения административных комиссий и исполкомов местных советов полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Несмотря на наличие комплексного правового регулирования охраны памятников истории и культуры, включая установление в централизованном порядке административной ответственности за нарушения соответствующих

¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

² Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 498.

правил, проблемы сохранения памятников продолжали оставаться актуальными, а положение объектов историко-культурного наследия оставалось тяжёлым, что вызывало серьёзную озабоченность общественности. В связи с этим постановлением Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 447-1 «О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР»¹ органам государственного управления было предписано осуществление ряда мер, направленных на усиление охраны объектов культурного наследия, в том числе установление запрета на безвозвратный вывоз за рубеж исторических и культурных ценностей; запрета оценки балансовой стоимости недвижимых памятников, вновь выявленных уникальных объектов культурного наследия, а также исторической застройки городов и сёл; запрета на перепрофилирование зданий и учреждений культуры и искусства под коммерческие цели; приостановления при отсутствии положительного заключения соответствующей государственной экспертизы отвода земель, строительных, мелиоративных, дорожных, горнодобывающих и других природопреобразующих работ в пределах охраняемых, а также находящихся в стадии проектирования и вновь выявленных уникальных историко-культурных территорий, объектов с зонами их охраны. Отмечалось также, что историко-культурное наследие народов России, в том числе, ценности, хранящиеся в государственных музеях, архивах и библиотеках, включая помещения и здания, где они расположены, не подлежит приватизации. В условиях зарождающихся рыночных отношений данное требование имело существенное значение². Кроме того, этим актом в качестве одной из первоочередных мер по обеспечению сохранности и восстановлению историко-культурного наследия Совету Министров РСФСР было поручено разработать предложения об усилении административной ответственности за уничтожение, разрушение, порчу, хищение, незаконные

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 420.

² См.: *Бурдин Е.А.* Охрана объектов культурного наследия в СССР (1917–1991 гг.). Ульяновск, 2013. С. 18.

приобретение, продажу, скупку и вывоз историко-культурного наследия с подготовкой соответствующих дополнений и изменений в КоАП РСФСР. Однако текст КоАП РСФСР в части установления административной ответственности в исследуемой сфере так и не претерпел изменений вплоть до вступления в силу действующего КоАП РФ.

В то же время отдельные меры были предприняты на уровне союзного законодательства. Законом СССР от 2 июля 1991 г. № 2284-1 «Об уголовной и административной ответственности за нарушение законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры»¹ была усилена административная ответственность в исследуемой сфере. Выделены составы особо вредных административных проступков, посягающих на объекты культурного наследия. Так, в ст. 5 этого Закона была установлена административная ответственность за надругательство над памятником истории и культуры без признаков исключительного цинизма, что влекло наложение административного взыскания в виде штрафа в размере, в пять раз превышающем максимальный штраф по ст. 87 КоАП РСФСР. Аналогичная мера была установлена за производство дорожных, мелиоративных, строительных и других видов работ, могущих создать угрозу для существования объектов культурного наследия, если это не согласовано с соответствующими органами государственного управления в сфере охраны памятников и не были осуществлены предварительные мероприятия, проводимые по указанию этих органов по выявлению, паспортизации и сохранности памятников; производство строительных, земляных и иных работ в зонах охраны памятников, а также хозяйственная деятельность в этих зонах без разрешения соответствующих органов государственного управления в сфере охраны памятников; невыполнение предписаний этих органов об устранении нарушений правил по охране памятников (ст. 6). Следует отметить, что была скорректирована подведомственность дел об административных правонарушениях, посягающих на объекты культурного

¹ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 29. Ст. 837.

наследия: если в отношении граждан дела по-прежнему рассматривались административными комиссиями и исполнительными комитетами местных советов, то в отношении должностных лиц – единолично народными судьями (ст.10).

IV. Второй (современный) период действия кодифицированного административно-деликтного законодательства (2001 г. по настоящее время). Принятием действующего КоАП РФ также были скорректированы нормы об административной ответственности за нарушения в сфере охраны памятников истории и культуры. Изначально введены четыре статьи, содержащие составы соответствующих правонарушений (7.13-7.16), в том числе новые для отечественного административно-деликтного законодательства (ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения; незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения). Вместе с тем законодатель отказался от регулирования административной ответственности за надругательство над памятником истории и культуры без признаков исключительного цинизма.

По-прежнему большая часть составов административных правонарушений была отнесена к сфере бланкетного регулирования (ст. 7.13 КоАП РФ). Однако практически одновременно с вступлением в силу КоАП РФ был принят Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», что усилило качество законодательного регулирования отношений в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны памятников истории и культуры. Этот Закон направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей

культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры. Принятие этого Закона имело и имеет большое значение для обеспечения охраны культурного наследия. Он разработан с учётом опыта европейских государств и реального экономического и социокультурного положения Российской Федерации. В нём подчёркивается ценность объектов культурного наследия как символа национально-культурной самобытности, источников исторической информации и важнейших элементов историко-культурной среды обитания. Соответственно, усиление внимания законодателя к проблемам охраны культурного наследия повлияло и на возможный спектр составов административных правонарушений, поскольку любое нарушение требований указанного Закона подпадает под содержание диспозиции ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ, за исключением специальных составов административных правонарушений и составов преступлений.

Однако постепенно было обнаружено несоответствие содержания норм Особенной части КоАП РФ требованиям сохранения и охраны памятников истории и культуры, в связи с чем в 2012 г. был разработан проект внесения в неё изменений и дополнений, направленный на усиление административной ответственности в этой сфере и впоследствии принятый законодателем. В пояснительной записке к нему было указано, что «установлены многочисленные факты разрушения и повреждения памятников истории и культуры, расположенных на земельных участках, обладающих высокой инвестиционной привлекательностью. Все чаще памятники истории и культуры становятся объектами рейдерских захватов. Во многом это обуславливается тем, что действующее законодательство не содержит необходимых правовых механизмов, позволяющих пресечь незаконные действия в отношении охраняемых объектов культурного наследия, в том числе их разрушение и уничтожение. Установленные в административном и уголовном законодательстве санкции ничтожно малы по сравнению с тем

ущербом, который наносится в результате уничтожения объекта культурного наследия, и той прибылью, которую получают недобросовестные предприниматели в результате хищнического использования и несоблюдения мер охраны объектов культурного наследия. Отсутствует ответственность должностных лиц за нарушение порядка ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Не предусматривается ответственность юридических лиц за повреждение или уничтожение (снос) объекта культурного значения. Указанные обстоятельства существенно затрудняют эффективную реализацию государственной политики в сфере сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»¹.

С внесением соответствующих изменений и дополнений в КоАП РФ было связано усиление административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия, поскольку были введены новые составы административных правонарушений, а также существенно ужесточены штрафные санкции, применяемые к нарушителям.

Анализ нормативных правовых актов позволяет прийти к выводу о том, что отечественное законодательство о публично-правовой ответственности за нарушения правил сохранения и использования объектов историко-культурного наследия имеет давнюю историю, начиная с указов Петра Великого, и прошло в своём развитии четыре периода. Вместе с тем на протяжении XVIII-XIX вв. нормативно-правовое регулирование сохранения и использования памятников истории и культуры предполагало применение преимущественно организационных мер, которые сами по себе не являлись эффективными, не позволяя в необходимой мере поддерживать надлежащее состояние объектов историко-культурного наследия ввиду фрагментарной и недостаточной регламентации публично-правовой ответственности за

¹ См.: Официальный сайт государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=168987-6&02> (дата обращения: 20.04.2021).

нарушения действовавших в этой сфере правил. Собственно, институт административной ответственности, в том числе за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия, возник после Октябрьской революции 1917 года. За время существования советского государства нормативно-правовая регламентация административной ответственности в исследуемой сфере претерпела существенные изменения: начиная с её установления краевыми и областными исполнительными комитетами за нарушения обязательных постановлений, которые они сами же и принимали, и заканчивая принятием законов СССР и РСФСР (КоАП РСФСР), которыми административная ответственность за нарушения правил охраны памятников истории и культуры была урегулирована в централизованном порядке. В современный период правовая регламентация административной ответственности в указанной сфере содержится в действующем КоАП РФ, который за время своего действия был подвергнут важным дополнениям, направленным на установление новых составов административных правонарушений и усиление санкций за их совершение.

§ 3. Понятие и нормативное основание административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия

Административная ответственность является одним из наиболее важных административно-правовых институтов, поскольку позволяет решать задачи защиты и охраны многочисленного спектра общественных отношений, в том числе и отношений собственности¹. Отношения в сфере охраны объектов культурного наследия не рассматриваются законодателем в качестве отдельного блока защищаемых административно-деликтным законодательством отношений, поскольку, во-первых, памятники истории и культуры народов Российской Федерации являются разновидностью

¹ См.: ст. 1.2 КоАП РФ.

недвижимого имущества, которое может находиться в собственности Российской Федерации, её субъектов, муниципальных образований, в частной и иных формах собственности¹, а во-вторых, составы административных правонарушений, посягающих на общественные отношения в сфере охраны объектов культурного наследия не так многочисленны, чтобы их можно было выделить в качестве самостоятельного родового объекта. Следовательно, родовым объектом соответствующих административных правонарушений являются отношения собственности, а общественные отношения в сфере охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации выступают как видовой объект, поскольку он определяется на основе общности социальных связей, охваченных единой нормативно-правовой регламентацией.

В то же время нельзя не отметить важность социальных связей в сфере охраны объектов культурного наследия, поскольку отношение общества и государства к памятникам своей истории и культуры отражает уровень культурного развития общества, определяет перспективы общественного развития. В связи с этим государство должно предпринимать не только меры, направленные на приобщение каждого человека к культурным ценностям, развитие образования в сфере культуры, создание механизмов для творческой самореализации, поощрение реставрационной и иной культурной деятельности, но и связанные с поддержанием законности в данной сфере отношений, охраной памятников истории и культуры от противоправных посягательств, привлечением виновных лиц к различным видам юридической ответственности, в том числе административной.

Что касается определения понятия административной ответственности, то её легальной дефиниции законодатель не даёт. В научной литературе лишь содержатся попытки сформулировать её через признаки юридической

¹ См.: *Мартыненко И.Э.* Собственность на объекты культурного наследия // Юридическая наука. 2014. № 2. С. 70; *Мартыненко И.Э.* Правовая охрана историко-культурного наследия в государствах Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества: монография. М., 2014. С. 224.

ответственности с указанием особенностей, отличающих административную ответственность от иных видов юридической ответственности¹. Поскольку единого мнения о сущности юридической ответственности не существует, различными авторами приводятся и различные её определения, в которых она выражается как обязанность претерпевать негативные последствия совершённого деяния, правоотношение между государством и правонарушителем и проч. Воззрения теоретиков права по этому вопросу впоследствии отражаются во взглядах представителей отраслевых юридических наук, в том числе административного права. В частности, П.П. Серковым административная ответственность рассматривается как комплексная правовая реакция государства на проявление административной противоправности, содержащая материально-правовые основания и процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения дел об административных правонарушениях, назначения и исполнения административных наказаний в целях возложения на делинквента обязанности претерпевания неблагоприятных последствий, определённых законодателем, или прекращения производства по делу в установленных законом случаях². Однако в число задач исследования не входит исследование точек зрения теоретиков права и учёных-административистов относительно сущности юридической ответственности и её видов.

С точки зрения возможного законодательного урегулирования определения понятия административной ответственности набор сущностных характеристик юридической ответственности не имеет определяющего значения, поскольку они вряд ли будут в нём отражены ввиду их значимости более для юридической науки, чем для целей законодательного регулирования, а также требований законодательной техники,

¹ См.: *Попов Л.Л.* Юридическая природа административной ответственности // Проблемы теории и практики административной ответственности: учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Б.В. Россинский. М., 2019. С. 16-19.

² См.: *Серков П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М., 2012. С. 459.

обусловливающих введение в закон лаконичных и понятных для тех, на кого он рассчитан, формулировок.

В легальном определении понятия административной ответственности должно содержаться указание лишь на то, что это один из видов юридической ответственности, с изложением характеристик, отличающих её от иных видов. Для поиска возможных вариантов легального определения данного понятия нужно обратиться к проектам нового КоАП РФ. В последнем проекте, предложенном Минюстом России 30 января 2020 г.¹ (далее – проект КоАП РФ 2020 г.), данная дефиниция отсутствует. В то же время заслуживает внимания точка зрения авторов ранее разработанного проекта Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях – депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.Н. Плигина, Д.Ф. Вяткина и А.А. Агеева, которые предлагали ввести законодательное определение понятия административной ответственности как вида юридической ответственности за нарушение предписания или запрета, предусмотренного федеральным законом, законом субъекта РФ, принятым в соответствии с федеральным законом или законом субъекта РФ нормативным правовым актом, если за такое нарушение не установлена уголовная ответственность. В дополнение к этому предлагалось также рассмотрение в качестве её характеристики официального порицания от имени государства физического или юридического лица, совершившего административное правонарушение, путём применения к нему уполномоченными на то судом, органом, должностным лицом в установленном данным кодексом процессуальном порядке и форме административного наказания морального, личного, имущественного или организационного характера. При этом административная ответственность должна наступать за совершение деяния, которое содержит все признаки

¹ Опубликован на федеральном портале проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения: 20.04.2021).

состава административного правонарушения, предусмотренного данным кодексом или законом субъекта РФ об административных правонарушениях¹.

О.А. Ястребов отмечает преждевременность указанного предложения ввиду незавершённости научной дискуссии о сущности и содержании административной ответственности². Представляется, однако, что такая дискуссия и не будет завершена, как и дискуссия теоретиков права о юридической ответственности в целом, из которой она и берёт своё начало.

В научной литературе по административному праву в качестве положительного момента отмечается, что разработчиками данного законопроекта выделен ряд позиций, которые в совокупности образуют легальное определение понятия административной ответственности, содержащее все её необходимые признаки³.

Административная ответственность на нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия имеет все те же самые черты, точно так же, как и административная ответственность за любые другие административные правонарушения, поэтому нецелесообразно законодательно выделять виды административной ответственности по родовым и видовым объектам административных правонарушений.

Тем не менее для целей научного обобщения соответствующей информации и с учётом ранее выработанного определения понятия «сферы охраны объектов культурного наследия» можно сформулировать дефиницию административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия, под которой следует понимать юридическую ответственность, устанавливаемую федеральным законодателем в сфере

¹ См.: ст. 2.1 проекта Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Ястребов О.А. Принципы законодательства об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 153.

³ См.: Лакаев О.А. Реформирование федерального законодательства об административных правонарушениях // Публичная власть: реальность и перспективы (сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 1 ноября 2015 г.). Саратов, 2015. С. 32.

деятельности субъектов государственной и муниципальной власти по реализации системы взаимосвязанных мер по обеспечению конституционно-правовых гарантий сохранности памятников истории и культуры и состоящую в правовой реакции государства на административное правонарушение физического или юридического лица путём применения к нему уполномоченным субъектом административной юрисдикции административного наказания за совершение деяния, посягающего на объект культурного наследия и содержащего все признаки состава административного правонарушения.

Административная ответственность по КоАП РФ может наступать и за нарушения регионального законодательства, поскольку оно в принципе может содержать определённые правила поведения, за нарушения которых может устанавливаться административная ответственность, а также в связи с тем, что охрана объектов культурного наследия не отнесена исключительной компетенции Российской Федерации; для реализации этой функции определёнными полномочиями наделены и органы государственной власти субъектов РФ. На региональном уровне принимаются соответствующие законы, например, Закон Московской области от 8 февраля 2018 г. № 11/2018-ОЗ (в ред. от 26.06.2019 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Московской области»¹. Однако административная ответственность за нарушения как федерального, так и регионального законодательства об объектах культурного наследия должна устанавливаться только на федеральном уровне, что фактически отражено в формулировках составов административных правонарушений в данной сфере, содержащихся в 7 главе КоАП РФ.

Нормативное основание административной ответственности составляют нормы права, устанавливающие определенные правила поведения и административно-правовые санкции – административные

¹ Ежедневные Новости. Подмосковье. 2018. 20 февраля; 2019. 13 марта.

наказания – за их нарушение¹. В настоящее время на основании ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ административно-деликтное законодательство образуют данный Кодекс и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов РФ об административных правонарушениях. Таким образом, установлены два уровня законодательного регулирования административной ответственности: федеральный и региональный. Сообразно этому составы административных правонарушений принятием действующего КоАП РФ были рассредоточены по федеральному и региональному административно-деликтному законодательству.

Выбор законодателем подобной модели нормативно-правовой регламентации данного вида юридической ответственности в отличие, в частности, от уголовной ответственности обусловлен содержанием пункта «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, согласно которому административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, а законодательство об административных правонарушениях является его составной частью.

Тем самым после вступления в силу с 1 июля 2002 г. КоАП РФ у законодательных органов государственной власти субъектов РФ в сфере административно-деликтного нормотворчества фактически возникла обязанность разработать и принять новые законы об административных правонарушениях либо переработать имеющиеся с ограничением их по содержанию лишь теми вопросами, которые выходят за пределы полномочий федерального законодателя².

В настоящее время в каждом субъекте РФ действует своё законодательство об административных правонарушениях. В данных

¹ См.: *Манохин В.М.* Административное право России: учебник. Саратов, 2010. С. 103; *Соколов А.Ю.* Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов, 2014. С. 12; *Конин Н.М.* Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 158.

² См.: *Соколов А.Ю., Лакаев О.А.* Проблемы законодательного регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 47.

нормативных актах согласно требованиям ст. 1.3.1 КоАП РФ предусматривается административная ответственность за нарушение правил и норм, установленных нормативно-правовыми актами органов государственной власти соответствующих субъектов РФ и органов местного самоуправления.

С одной стороны, изложенная изначально в ст. 1.3 КоАП РФ, а затем усиленная в ст. 1.3.1 этого Кодекса позиция федерального законодателя применительно к разграничению полномочий в сфере административно-деликтного нормотворчества, является достаточно четкой и, на первый взгляд, не вызывающей потребности внесения в нее каких-либо корректировок. С другой стороны, как показала практика региональной законотворческой деятельности, данная позиция не явилась действенной организационной гарантией от возможных случаев превышения региональным законодателем своих полномочий с вторжением в сферу ведения федерального. Анализ судебной практики Верховного Суда РФ, верховных судов республик в её составе, краевых, областных судов, актов прокурорского реагирования позволил выявить существенную проблему административно-правового регулирования, состоящую в том, что законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях является если не самым проблемным, то одним из наиболее проблемных с позиции соответствия федеральному законодательству, о чем свидетельствуют многочисленные научные исследования¹.

Превышение региональным законодателем пределов предоставленных ему полномочий может быть выражено различным образом. Ранние редакции законов субъектов РФ об административных правонарушениях

¹ См., например: *Баталин А.В.* Становление и развитие законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях: по материалам Республики Карелия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 220 с.; *Филант К.Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 281 с.; *Антонов А.А.* Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. 184 с.; и др.

предусматривали установление отдельных элементов порядка производства по делам об административных правонарушениях, что выражалось в дублировании ряда положений процессуальной части КоАП РФ и противоречило п. 4 ч. 1 ст. 1.3 данного кодекса. Названное нарушение было искоренено после принятия ряда решений областными судами. Во многих региональных законах должностные лица отдельных федеральных органов исполнительной власти наделяются полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, что также не соответствует федеральному законодательству. Однако наиболее часто встречающиеся случаи выхода регионального законодателя за пределы предоставленных ему полномочий имеют место тогда, когда он устанавливает административную ответственность за нарушения федеральных правил. Не является исключением и та сфера общественных отношений, которая связана с сохранением, использованием и охраной объектов культурного наследия (памятников истории и культуры народов Российской Федерации).

Если исходить из содержания п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, то законодателем субъекта РФ не может быть установлена административная ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами федерального уровня.

Однако повсеместно региональные административно-деликтные законы включают в себя нормы, которые предусматривают составы административных правонарушений, объективно противоречащие положениям федерального законодательства. Объективный характер такого противоречия подтверждается содержанием многочисленных актов Верховного Суда РФ, краевых, областных судов, которыми были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими аналогичные нормы административно-деликтных законов других субъектов РФ.

Часто встречаются очевидные ошибки, выражающиеся в дублировании составов административных правонарушений, ответственность за совершение которых уже установлена в КоАП РФ, что объясняется невысоким уровнем квалификации работников аппаратов региональных органов законодательной власти, не позволяющим обеспечить высокие показатели правового качества административно-деликтных законов. В то же время обращают на себя внимание отдельные неоднозначные вопросы, представляющие сложность для толкования в части возможного установления по ним административной ответственности в региональном законодательстве. Один из них касается регламентации административной ответственности за нарушения в сфере охраны объектов культурного наследия.

В ст. 9.2 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» установлен ряд полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов в пределах установленной компетенции и контроль за их исполнением; установление порядка организации и осуществления регионального государственного надзора в сфере охраны объектов культурного наследия; определение порядка принятия органом государственной власти субъекта РФ решения о включении объекта культурного наследия регионального или местного значения в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; установление порядка определения размера оплаты государственной историко-культурной экспертизы; определение порядка организации историко-культурного заповедника регионального значения и др.

В данной сфере общественных отношений ряд полномочий имеют и органы местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 9.3

названного закона обеспечивают сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципальных образований, определяют порядок организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения и др.

Таким образом, все вышеперечисленные направления деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления предполагают возможность принятия ими нормативно-правовых актов по различным вопросам правовой охраны объектов культурного наследия.

На первый взгляд, это означает возникновение у регионального законодателя права устанавливать административную ответственность в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ за нарушение законов и иных нормативно-правовых актов соответствующего субъекта РФ, а также нормативно-правовых актов органов местного самоуправления. Этим обстоятельством и обусловлено регулирование во многих региональных административно-деликтных законах ответственности за совершение подобных правонарушений.

Вместе с тем следует обратить внимание на материалы практики Верховного Суда РФ, которыми была подтверждена законность и обоснованность решений нижестоящих судов о признании противоречащими федеральному законодательству положений законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность за отдельные нарушения правил сохранения, использования и охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации. Речь идет, в частности, об определении Верховного Суда РФ от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9¹, вынесенном по вопросу определения легитимности положений Закона Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

правонарушениях»¹. В ст. 3.1 данного закона была установлена административная ответственность за нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия, их территорий и зон их охраны.

В данном акте Верховный Суд РФ указал следующее: сопоставив положения п. 5 ч. 2 ст. 33 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», согласно которому государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя установление ответственности за повреждение, разрушение или уничтожение объекта культурного наследия, его незаконное перемещение, причинение вреда данному объекту и осуществление действий, повлекших изменение предмета охраны данного объекта культурного наследия, с диспозицией статьи 3.1 Закона Красноярского края «Об административных правонарушениях», предусматривающей ответственность за нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия регионального или местного значения, их территорий, а равно за несоблюдение ограничений, установленных в зонах их охраны, а также за аналогичные действия (бездействие), совершенные на территориях историко-культурных заповедников (музеев-заповедников) регионального или местного значения, а также в зонах их охраны, Красноярский краевой суд пришел к правильному выводу о том, что, принимая оспариваемую норму, субъект РФ вышел за пределы полномочий, предоставленных ему федеральным законом. Это обусловлено тем, что в силу ч. 1 ст. 61 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» за нарушение данного закона должностные лица, физические и юридические лица несут уголовную, административную и иную юридическую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, то есть административная

¹ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 54; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.04.2020.

ответственность в сфере охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации может быть предусмотрена только на федеральном уровне.

Данное обстоятельство обуславливает необходимость полного исключения любых норм об административной ответственности за нарушения законов и иных нормативно-правовых актов, в том числе актов органов местного самоуправления, направленных на охрану объектов культурного наследия, из регионального административно-деликтного законодательства. Таким образом, несмотря на наличие региональных и муниципальных актов, регулирующих данную сферу отношений, административную ответственность за их нарушение вправе установить только федеральный законодатель.

Наличие подобной судебной практики обусловило пересмотр в ряде субъектов РФ содержания административно-деликтного законодательства, повлекший утрату силы соответствующих положений. Так, была признана утратившей силу глава VI Закона Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО (в ред. от 2 декабря 2020 г.) «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области»¹, в которой устанавливалась ответственность за административные правонарушения в сфере сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия регионального и местного значения и зон их охраны, выявленных объектов культурного наследия.

Существенную проблему составляет ситуация, когда в региональных законах об административных правонарушениях часто дублируются соответствующие нормы законов других субъектов РФ². Поэтому нормы, аналогичные тем, что содержались в упомянутом Законе Красноярского края

¹ Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 17; Новости Саратовской губернии. 2020. 4 декабря.

² См.: Россинский Б.В. О некоторых вопросах разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов РФ в области установления административной ответственности // Актуальные вопросы административно-деликтного права. М., 2005. С. 25.

«Об административных правонарушениях» и были признаны противоречащими федеральному законодательству, продолжают действовать в законах других субъектов РФ. Например, в Кодексе города Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 г. № 45 (в ред. от 17 февраля 2021 г.)¹ действует глава 13, устанавливающая административную ответственность за нарушение требований сохранения, охраны и использования памятников истории и культуры регионального и местного значения, их территорий и зон охраны; уклонение от оформления (переоформления), заключения (перезаключения) охрannого обязательства, договора аренды объекта культурного наследия, договора безвозмездного пользования объектом культурного наследия или охрannого договора; неисполнение обязанностей по установке и содержанию информационных надписей и обозначений на памятниках истории и культуры; нарушение порядка обеспечения доступа граждан к объектам культурного наследия.

Несмотря на обилие материалов судебной практики и актов прокурорского реагирования, региональные законодатели их не всегда учитывают, поэтому даже новейшими изменениями регионального административно-деликтного законодательства не устраняются наиболее типичные ошибки. Например, в Тульской области действует Закон от 9 июня 2003 г. № 388-ЗТО (в ред. от 27 ноября 2020 г.) «Об административных правонарушениях в Тульской области»², ст. 8.7 которого по-прежнему предусматривает административную ответственность за нарушение правил сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия регионального и местного значения.

Аналогичная ситуация наблюдается не только по данной группе составов административных правонарушений, но и по многим другим, что ставит под сомнение необходимость предоставления региональному законодателю полномочий устанавливать административную

¹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 69; 2021. № 13.

² Тульские известия. 2003. 14 июня; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.11.2020.

ответственность. С одной стороны, такое полномочие базируется на указанных ранее положениях п. «к» ст. 72 Конституции РФ, но с другой – федеральный законодатель обязан был учесть и положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Меры административной ответственности предполагают ограничение (иногда весьма существенное) прав граждан. В связи с этим считаем верным утверждение ряда авторов о том, что все нормы об административной ответственности должны содержаться в федеральном законе¹. Применительно к законодательному регулированию административной ответственности за правонарушения, посягающие на памятники истории и культуры А.Н. Панфилов, кроме того, полагает, что административную ответственность за совершение противоправных деяний в отношении объектов культурного наследия регионального и местного (муниципального) значения, а также их территорий и зон охраны необходимо урегулировать в КоАП РФ².

Подводя итог настоящему параграфу, следует констатировать, что:

1) административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия может рассматриваться как юридическая ответственность, устанавливаемая федеральным законодателем в сфере деятельности субъектов государственной и муниципальной власти по реализации системы взаимосвязанных мер по обеспечению конституционно-правовых гарантий сохранности памятников истории и культуры и состоящая в правовой реакции государства на административное

¹ См., например: *Лакаев О.А.* Региональное административно-деликтное законодательство: проблемы и перспективы // *Право и его реализация в XXI веке: сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии): в 2 ч. Ч. 1.* Саратов, 2011. С. 199; *Россинский Б.В.* Административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 27-28.

² См.: *Панфилов А.Н.* Охранительные нормы административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны объектов культурного наследия // *Право и политика.* 2013. № 6. С. 784-797.

правонарушение физического или юридического лица путём применения к нему уполномоченным субъектом административной юрисдикции административного наказания за совершение деяния, посягающего на объект культурного наследия и содержащего все признаки состава административного правонарушения;

2) несмотря на возможность принятия органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов по вопросам охраны объектов культурного наследия, административная ответственность за их нарушение в силу требований федерального законодательства, подтверждённых материалами практики Верховного Суда РФ, должна устанавливаться на федеральном уровне. Таким образом, нормативное основание административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия могут составлять только нормы, содержащиеся в КоАП РФ. Вместе с тем законодательный опыт субъектов РФ должен быть учтён и обобщён, а составы таких административных правонарушений, повторяющиеся в различных региональных административно-деликтных законах, и ответственность за которые не предусмотрена в КоАП РФ, должны быть в него включены.

§ 4. Субъекты административной юрисдикции в производстве по делам о правонарушениях в сфере охраны объектов культурного наследия

Производство по делам об административных правонарушениях (в том числе и по делам о нарушениях законодательства об охране объектов культурного наследия) направлено на всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления и осуществляется рядом специальных субъектов административной юрисдикции.

С латыни юрисдикция (*jurisdictio*) переводится как «установление права», разрешение конфликта или применение надлежащей властью установленных правил¹. В современной юридической литературе отсутствует единообразное понимание термина «административная юрисдикция». Так, например, для И.В. Пановой характерна крайне широкая трактовка понятия административной юрисдикции, которая рассматривается в качестве вида административного процесса, состоящего в осуществляемой в административно-процессуальной форме правоприменительной деятельности принудительного юрисдикционного характера широкого круга органов исполнительной власти по реализации санкций, разрешению споров и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (дисциплинарного и административного)². А.П. Шергин, В.В. Касюлин и другие учёные относят к административной юрисдикции рассмотрение административно-правовых споров и дел об административных правонарушениях³. Как указывает П.А. Петухов, административная юрисдикция представляет собой государственно-властную деятельность компетентных органов государства и должностных лиц по устранению правовых конфликтов, возникающих в ходе реализации правовых норм, путём рассмотрения и разрешения правовых споров и дел о правонарушениях⁴.

А.Б. Зеленцов, используя в качестве критерия субъектов, осуществляющих административную юрисдикцию, выделяет три её

¹ См.: *Перетерский И.С.* Всеобщая история государства и права: Древний мир: Древний Рим. Учебник. Ч. 1: Вып. 2. М., 1945. С. 74.

² См.: *Панова И.В.* Курс административно-процессуального права России: учебное пособие. М., 2017. С. 233.

³ См.: *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 29; *Касюлин В.В.* Административная юрисдикция: основные признаки и юридические свойства // Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития: в 5 ч. Ч. 3: Административное, муниципальное, экологическое, земельное и трудовое право: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Ю.Н. Старилова, Воронеж, 2004. С. 180.

⁴ См.: *Петухов П.А.* Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1982. С. 9.

основные формы: административно-судебную юрисдикцию (административное судопроизводство); квазисудебную административную юрисдикцию; административную юрисдикцию, осуществляемую уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами наряду с управленческой деятельностью. В рамках каждой из этих форм, по мнению А.Б. Зеленцова, рассматриваются два вида дел: дела об административных правонарушениях (административно-наказательная юрисдикция) и дела в связи с возникающими административными спорами (административно-тяжебная юрисдикция)¹.

Иные авторы под административной юрисдикцией понимают деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях², а под субъектами административной юрисдикции – предусмотренные нормами административно-деликтного права органы и должностные лица, правомочные рассматривать дела об административных правонарушениях³. Как указывает А.Ю. Якимов, лица, уполномоченные осуществлять административную юрисдикцию, то есть рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях, играют исключительно важную роль в реализации административно-наказательной политики, поскольку именно они решают вопросы привлечения граждан к административной ответственности или освобождают от нее⁴.

Представляется, что административная юрисдикция является частью, прежде всего, исполнительно-распорядительной деятельности исполнительных органов публичной власти, одним из видов

¹ См.: *Зеленцов А.Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами: Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции: Монография. М., 2001. С. 299, 310.

² См.: *Осипова О.В.* Субъекты административной юрисдикции: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20.

³ См.: *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 4, 12.

⁴ См.: *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 3.

правоохранительной деятельности, с помощью которой органы государственного управления оценивают соответствие поведения подвластных объектов правовым установлениям, в необходимых случаях оказывая корректирующее воздействие. Административно-юрисдикционная деятельность проявляется в осуществлении таких производств, как производство по административно-правовым жалобам и спорам, производство по делам об административных правонарушениях, контрольно-надзорное, служебно-дисциплинарное и исполнительное производство¹. Она характерна и для органов правосудия, рассматривающих дела об административных правонарушениях.

Применительно к тематике настоящего исследования интерес представляют лишь те субъекты, которые осуществляют административную юрисдикцию в рамках производства по делам об административных правонарушениях (административно-деликтную юрисдикцию), но только тех деликтов, которые посягают на установленный режим охраны и использования памятников истории и культуры.

В условиях стадийности производства по делам об административных правонарушениях и неоднородности процессуальных действий, которые могут быть осуществлены различными органами и должностными лицами (прокурорами, судьями, сотрудниками контрольно-надзорных органов и др.), к числу субъектов административно-деликтной юрисдикции следует относить тех, кто уполномочен рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях с вынесением соответствующего постановления. Определяя исход дела, именно они являются центральным звеном среди правоприменителей². Иных субъектов, реализующих нормы административно-деликтного законодательства, нет оснований относить к субъектам административно-деликтной юрисдикции; они в своей деятельности либо создают условия для рассмотрения дела (составляют

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 198-199.

² См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Т. 2. Свердловск, 1973. С. 211.

протоколы об административных правонарушениях, применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях), либо обеспечивают законность административно-юрисдикционной деятельности (прокурор), либо осуществляют исполнение постановлений о назначении административных наказаний.

Применяя административные наказания к нарушителям установленных правил, субъекты административно-деликтной юрисдикции участвуют в реализации административной политики государства, составной частью которой является административно-деликтная политика. Существуют разные взгляды на данное понятие. По мнению И.Ш. Киясханова и М.К. Керимова, административно-деликтную политику следует рассматривать в узком и широком смыслах. В узком смысле она представляет собой систему концептуальных взглядов и идей на организационные, правовые и тактические аспекты борьбы с административными правонарушениями, а в широком – комплекс единых научно обоснованных и прикладных подходов, оформленных в завершённые предложения и рекомендации по вопросам применения административно-деликтного законодательства и обеспечивающих его эффективную и полную реализацию¹. Вместе с тем чаще всего учёные-административисты не выделяют широкое и узкое понимание указанной политики. Так, О.С. Рогачёва понимает под ней вид государственной политики в сфере борьбы с противоправными деяниями, выражающийся в деятельности органов государственной власти по реализации превентивной функции в сфере противодействия административным правонарушениям, своевременному их пресечению, применению административной ответственности, достижению целей административных наказаний и их исполнению². Отдельные авторы

¹ См.: Киясханов И.Ш., Керимов М.К. Административно-деликтная политика как содержательная составляющая судопроизводства // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 4. С. 96.

² См.: Рогачёва О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж, 2011. С. 91.

утверждают, что административная политика – это деятельность не только государственных органов, но и общества. В частности, П.Ю. Константиновым, А.К. Соловьевой и А.П. Стукановым выработано следующее определение данного понятия: это часть общегосударственной политики, заключающаяся в деятельности общества и государства по разработке и реализации мер, которые направлены на предупреждение административных правонарушений и борьбу с ними¹. Однако предпочтительным является подход, рассматривающий административно-деликтную политику как деятельность исключительно органов государственной власти, поскольку влияние гражданского общества носит рекомендательный характер, а осуществление властно-распорядительных мер по профилактике административных правонарушений и противодействию им осуществляет государство.

Содержание административно-деликтной политики определяется задачами законодательства об административных правонарушениях, установленными в ст. 1.2 КоАП РФ, в числе которых законодатель выделяет защиту личности, охрану прав и свобод человека и гражданина, охрану здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиту общественной нравственности, охрану окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиту законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также их предупреждение.

Вместе с тем перечисленные задачи, являясь общим ориентиром для всех органов и должностных лиц, уполномоченных применять административные наказания, конкретизируются в деятельности определённых правоприменительных органов сообразно профилю их

¹ См.: Константинов П.Ю., Соловьева А.К., Стуканов А.П. Административно-деликтная политика как одно из направлений административной реформы в Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 1. С. 5.

компетенции, а также в деятельности судей как субъектов административно-деликтной юрисдикции общей компетенции. Задача охраны собственности (в части культурных ценностей, в том числе памятников истории и культуры) от административных правонарушений также решается в деятельности судей и профильных органов исполнительной власти – федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по охране объектов культурного наследия, и органов исполнительной власти субъектов РФ, имеющих полномочия в сфере охраны объектов культурного наследия.

Федеральным органом исполнительной власти в данной сфере в настоящее время является Министерство культуры РФ (Минкультуры России), которое в соответствии с п. 1 Положения о нём¹ осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия), кинематографии, архивного дела, туристской деятельности, авторского права и смежных прав и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии, а также *по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности.*

Однако подавляющее большинство дел о нарушениях законодательства об объектах культурного наследия (ст. 7.13-7.16 КоАП РФ) рассматривают органы судебной власти.

Следует выделить определённые закономерности наделения судей полномочиями по рассмотрению определённых категорий дел об административных правонарушениях.

Во-первых, судьи наделяются административно-юрисдикционной компетенцией по тем составам административных правонарушений, где

¹ См.: Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 (в ред. от 10 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4758; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.04.2021.

санкции норм содержат требование о применении тех административных наказаний, которые органы исполнительной власти и иные несудебные субъекты в силу конституционных требований назначать не могут. Применительно к тематике настоящего исследования речь идёт о конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, которая может быть назначена в качестве дополнительного административного наказания за правонарушения в сфере археологической деятельности. По ст. 7.15 и 7.15.1 КоАП РФ конфискации подлежат археологические предметы, предметы, добытые в результате археологических полевых работ, а также инструменты и оборудование, использованные для археологических полевых работ, а также специальные технические средства поиска и землеройные машины. Такое решение законодателя согласуется с конституционными требованиями, поскольку согласно ч. 3 ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда.

Во-вторых, административно-юрисдикционная компетенция судей обуславливается наличием таких составов административных правонарушений, по которым отсутствуют органы исполнительной власти, компетентные рассматривать соответствующие дела. В частности, к ним относятся административные правонарушения, посягающие на избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации; нарушение порядка рассмотрения обращений граждан и др. Однако для настоящего исследования такое обстоятельство интереса не представляет, поскольку в сфере охраны культурного наследия имеются уполномоченные органы исполнительной власти, профессиональная компетентность должностных лиц которых могла бы позволить им рассматривать соответствующие дела об административных правонарушениях, но они не могут рассматривать их в силу вышеизложенной и последующих причин.

В-третьих, судьи наделяются полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в случаях законодательного установления высоких размеров административных штрафов. Для судей, как субъектов административной юрисдикции, характерны свои особенности, выражающиеся в особых требованиях к кандидатам на должность судей¹, в особом статусе судьи², в высокой степени нормативной регламентации их деятельности и др., в связи с чем они рассматриваются законодателем в качестве субъектов, профессиональная компетентность которых в наивысшей степени отвечает требованиям, предъявляемым к субъектам административной юрисдикции, что обеспечивает своевременное, правильное, объективное и всестороннее исследование всех обстоятельств дела и вынесение законного и обоснованного постановления. В случае установления законодателем высоких размеров административного штрафа, разрешение дела именно судом служит гарантией от возможного административного произвола со стороны органов исполнительной власти, преследования ими ведомственных интересов, которые могли бы обусловить вынесение постановления с нарушением установленных требований и существенное ущемление имущественных прав физических и юридических лиц. Проблемы баланса интересов органов исполнительной власти и лиц, привлекаемых к административной ответственности, давно являются предметом обсуждения учёных-административистов³. Неслучайно в связи с этим А.П. Шергин говорит о «демонии исполнительной власти», которая

¹ Ст. 4 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-І (в ред. от 30 декабря 2020 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. І). Ст. 24.

² В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) «О судебной системе Российской Федерации» судья является представителем судебной власти // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2020. № 50 (ч. І). Ст. 8029.

³ См., например: *Студеникина М.С.* Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в системе действующих федеральных кодексов // Административная ответственность: вопросы теории и практики. Сборник статей. М., 2005. С. 22.

чётко просматривается в положениях КоАП РФ¹. Все составы административных правонарушений, посягающих на установленный порядок охраны и использования объектов культурного наследия, за исключением тех, что предусмотрены ст. 7.15 и 7.15.1 КоАП РФ, предполагают применение штрафных санкций, существенно превышающих максимальный (по общему правилу) размер административного штрафа для всех трёх разновидностей субъектов административной ответственности – граждан, должностных лиц и юридических лиц. Для нарушений законодательства об объектах культурного наследия законодателем установлены специальные правила по размерам административного штрафа ввиду особой их вредности для общества, высокой степени дезорганизации ими общественных отношений, в связи с чем не рассматривается и возможность применения предупреждения (ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ). Вместе с тем названную закономерность не следует абсолютизировать, поскольку, например, дела об административных правонарушениях в антимонопольной сфере, совершение которых влечёт применение многомиллионных размеров административных штрафов для юридических лиц, уполномочен рассматривать и орган исполнительной власти – Федеральная антимонопольная служба. Таким образом, возможность возложения законодателем полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, посягающих на режим охраны и использования объектов культурного наследия, на органы исполнительной власти, полностью исключать нельзя.

В-четвёртых, учёт правила ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ о том, что привлечение к уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо, также обуславливает однозначный выбор законодателем судей в качестве субъектов административной юрисдикции для рассмотрения

¹ См.: Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Сборник статей / отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М., 2004. С. 174.

дел о деяниях соответствующих юридических лиц. Если в отношении физического лица осуществлялось уголовное преследование с вынесением приговора в судебном порядке (иной порядок и не предусмотрен в уголовном судопроизводстве), то логика законодательного регулирования требует и в отношении юридического лица за *данное правонарушение* осуществлять административное преследование, завершающееся вынесением судом постановления по соответствующему делу об административном правонарушении. Данная закономерность проявилась в том числе и при установлении для юридических лиц административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия народов Российской Федерации (ч. 1 и 2 ст. 7.14.1 КоАП РФ), которую может применять только суд.

В административно-правовой литературе также высказывается точка о необходимости полного исключения несудебной административно-деликтной юрисдикции не только по исследуемым в настоящей работе составам административных правонарушений, но и по всем остальным. Как полагает А.С. Дугенец, «долгий, тернистый путь Российской Федерации к должному уровню развития общественных отношений, соответствующих требованиям правового государства, обязательно должен быть увенчан принятием федерального закона о передаче всех дел об административных правонарушениях исключительно в ведение мировых судей»¹. В то же время следует отметить высокую нагрузку на судей, рассматривающих не только дела об административных правонарушениях, но и гражданские, уголовные и административные дела. Одних лишь дел об административных правонарушениях судьи судов общей юрисдикции за 2019 год рассмотрели в

¹ Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 20.

количестве 7 018 402¹. Поэтому вряд ли высказанное предложение может быть реализовано.

Федеральная подсистема субъектов административно-деликтной юрисдикции, применяющих меры административной ответственности за нарушения законодательства об охране памятников истории и культуры по КоАП РФ, включает в себя помимо судей: Министерство культуры РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ, обеспечивающие охрану объектов культурного наследия. Однако в соответствии со ст. 23.57 КоАП РФ, которая предусматривает административно-юрисдикционную компетенцию органов, осуществляющих государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, названные органы исполнительной власти рассматривают и разрешают дела об административных правонарушениях, предусмотренных лишь одной статьёй КоАП РФ – 7.33 (уклонение исполнителя земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных или иных работ либо археологических полевых работ, осуществляемых на основании разрешения (открытого листа), от обязательной передачи государству культурных ценностей, обнаруженных в результате проведения таких работ).

Полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях от имени данных органов принадлежат следующим разновидностям субъектов:

1) руководителю федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, его заместителям (а именно министру культуры РФ и его заместителям);

¹ Сведения получены из материалов, опубликованных на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 20.04.2021 г.).

2) руководителям структурных подразделений Министерства культуры РФ и их заместителям;

3) руководителям территориальных органов Министерства культуры РФ и их заместителям;

4) руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, и их заместителям.

Административно-юрисдикционная деятельность Минкультуры России осуществляется через его территориальные органы, которые осуществляют свою деятельность на территории одного или нескольких федеральных округов РФ. В настоящее время сформированы семь управлений Минкультуры России, шесть из которых действуют по одному федеральному округу и управление Минкультуры России с распространением территориальной компетенции на два федеральных округа – Южный и Северо-Кавказский¹. Структурными подразделениями территориального органа Минкультуры России являются отделы. Территориальный орган вправе иметь обособленные отделы в отдельных субъектах РФ (территориальные отделы). Сферы деятельности и компетенция структурного подразделения территориального органа определяются положением об отделе (территориальном отделе) соответствующего территориального органа.

Результативность контрольно-надзорной, в том числе и административно-юрисдикционной, деятельности во многом зависит от надлежащей территориальной организации органов исполнительной власти, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Следует отметить, что количество территориальных

¹ См.: Приложение к Положению о территориальном органе Министерства культуры Российской Федерации, утв. Приказом Минкультуры России от 7 февраля 2019 г. № 121 (в ред. от 21 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.04.2019; 26.10.2020.

органов Минкультуры России по действующему Положению о территориальном органе Министерства культуры РФ было заметно сокращено по сравнению с ранее действовавшим Положением о территориальном органе Министерства культуры РФ, утв. Приказом Министерства культуры РФ от 14 ноября 2011 г. № 1059¹.

Возвращаясь к территориальным отделам управлений Минкультуры России по федеральным округам, отметим, что далеко не во всех субъектах РФ созданы такие отделы. На территории Дальневосточного федерального округа создан один (Приморский, в г. Владивостоке) территориальный отдел, на территории Сибирского – два (Новосибирский – по Республике Алтай, Алтайскому краю, Кемеровской, Омской, Томской и Новосибирской областям и Иркутский – по Республике Бурятия, Забайкальскому краю и Иркутской области). Один территориальный отдел имеется у Управления Министерства культуры РФ по Южному и Северо-Кавказскому федеральным округам (в г. Волгограде с территорией деятельности по Республике Калмыкия, Астраханской и Волгоградской областям). Управления Минкультуры России в остальных федеральных округах территориальных отделов не имеют².

Поскольку управления Минкультуры России в федеральных округах рассматриваются в Положении о территориальном органе Министерства культуры РФ в качестве единственного звена территориальных органов, нижестоящие территориальные отделы не являются территориальными органами, что отражается на их административно-юрисдикционной компетенции: их руководители и заместители руководителей не могут рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания по ст. 7.33 КоАП РФ.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 2.

² Информация о территориальных органах опубликована на официальном сайте Минкультуры России. URL: <http://mkrf.ru/ministerstvo/subdivisions/> (дата обращения: 20.04.2021 г.)

Вместе с тем обширная территориальная сфера деятельности территориальных органов Минкультуры России обуславливает целесообразность, во-первых, наделения статусом территориального органа территориальных отделов, что может быть отражено в Положении о территориальном органе Минкультуры России, а во-вторых, расширения перечня территориальных отделов в целях эффективной организации контрольно-надзорной деятельности. Отсутствие территориальных отделов по субъектам РФ в целом ряде федеральных округов вызывает сомнение в качестве контроля и надзора за сохранением объектов культурного наследия федерального значения, немалое количество которых имеется в каждом субъекте РФ. Например, если рассматривать Приволжский федеральный округ, в Республике Татарстан имеется 187 объектов культурного наследия федерального значения, а также 3306 выявленных объектов культурного наследия¹, в Саратовской области – 53 объекта федерального значения², в Чувашской Республике – 46³.

Территориальные органы Минкультуры России выполняют ряд функций в сфере государственного контроля и надзора, основной блок которых составляют контрольно-надзорные функции в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации; по проверке выполнения условий охранных обязательств при приватизации объектов

¹ См.: Государственную программу «Развитие культуры Республики Татарстан» на 2014-2025 годы, утв. Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 декабря 2013 г. № 997 (в ред. от 29 августа 2020 г.) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 9, ст. 214; Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>, 31.08.2020.

² См.: Постановление Правительства Саратовской области от 20 ноября 2013 г. № 642-П (в ред. от 31 декабря 2020 г.) «О Государственной программе Саратовской области «Культура Саратовской области» // Новости Саратовской губернии. 2020. 9 января; 2021. 5 января.

³ См.: Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 26 октября 2018 г. № 434 (в ред. от 20 февраля 2021 г.) «О государственной программе Чувашской Республики "Развитие культуры и туризма"» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.11.2018; 25.02.2021.

культурного наследия федерального значения, охранных обязательств собственников объектов культурного наследия федерального значения и пользователей этими объектами; по проверке состояния объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых установлен Правительством РФ; по проверке соблюдения лицензиатами требований при осуществлении деятельности по сохранению объектов культурного наследия.

К иным их функциям относятся функции по контролю и надзору за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений; за полнотой и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий Российской Федерации в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний; за вывозом из Российской Федерации и ввозом на её территорию культурных ценностей; за состоянием Музейного фонда РФ; за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации; за хранением и использованием отнесенных к культурному наследию народов Российской Федерации библиотечных фондов и кинофонда; за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации; за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма и др. (п. 6 Положения о территориальном органе Министерства культуры РФ).

Непосредственно к тематике данного исследования имеет отношение первая группа функций, поскольку должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной

объектов культурного наследия, уполномочены создавать условия для рассмотрения дел, составляя протоколы об административных правонарушениях по ст. 7.13-7.16 КоАП РФ, а также непосредственно рассматривать дела об административных правонарушениях по ст. 7.33 КоАП РФ. Учитывая объём контрольно-надзорных полномочий, наличие значительного количества объектов культурного наследия федерального значения в каждом субъекте РФ, следует сделать вывод, что высокой эффективности деятельности данного министерства можно достичь при наличии территориальных органов Минкультуры России по каждому субъекту РФ, а их территориальная организация по федеральным округам вряд ли может быть признана удачной.

Отсутствие надлежащим образом организованного контроля и надзора за соблюдением законодательства об охране объектов культурного значения может обусловить латентность административных правонарушений, в том числе связанных с археологической деятельностью. Так, за 2018 год по Российской Федерации судьями рассмотрены лишь 82 дела по ст. 7.15 КоАП РФ (ведение археологических раскопок или разведок без разрешения)¹. Отчасти это может быть связано с латентностью подобных деяний ввиду непринятия мер по их выявлению территориальными органами Минкультуры России. Неслучайно в Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года в качестве одной из насущных проблем названо сохранение археологического наследия, в том числе его защита от грабительских раскопок.

Региональные органы исполнительной власти в сфере охраны объектов культурного наследия, как уже было отмечено, также уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях по ст. 7.33 КоАП РФ и применять нормы федерального административно-деликтного законодательства, составляя протоколы по делам об иных административных

¹ Сведения получены из материалов, опубликованных на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891> (дата обращения 20.04.2021 г.).

правонарушениях (ст. 7.13-7.16 КоАП РФ). До внесения дополнений в КоАП РФ Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ¹ они такими полномочиями не наделялись.

По Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» данные органы наделены полномочиями по осуществлению как федерального государственного надзора в сфере охраны объектов культурного наследия (п. 3 ч. 1 ст. 9.1), так и регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения и муниципального значения, выявленных объектов культурного наследия (п. 4.1 ст. 9.2).

Структура региональных органов исполнительной власти, ведающих вопросами охраны объектов культурного наследия, утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ. Может быть создан единый орган управления в сфере культуры, в компетенции которого находятся решение всех вопросов в сфере культуры, отнесённых к ведению субъекта РФ. Например, в Республике Мордовия функционирует Министерство культуры, национальной политики и архивного дела Республики Мордовия². При этом не исключается возможность создания региональных органов исполнительной власти, осуществляющих выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, и отдельно от них специальных органов по охране объектов культурного наследия. Так, в Саратовской области действуют Министерство

¹ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

² См.: Указ Главы Республики Мордовия от 21 ноября 2005 г. № 187-УГ (в ред. от 25 марта 2021 г.) «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2005. 23 ноября; 2021. 26 марта.

культуры Саратовской области и Управление по охране объектов культурного наследия Правительства Саратовской области¹.

Согласно ст. 22.1 КоАП РФ система субъектов административной юрисдикции устанавливается не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ, где дела об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена региональными административно-деликтными законами, рассматривают мировые судьи, административные комиссии, органы исполнительной власти субъектов РФ и некоторые другие субъекты. Во втором параграфе настоящей работы было выявлено неправомерное установление на региональном уровне административной ответственности за нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия. Тем не менее следует констатировать не только наличие такого законодательства, но и возложение обязанности на региональные органы исполнительной власти, ведающие вопросами охраны объектов культурного наследия, рассматривать соответствующие дела об административных правонарушениях. Так, по Кодексу г. Москвы об административных правонарушениях дела об административных правонарушениях в сфере охраны и использования памятников истории и культуры регионального и муниципального значения, их территорий и зон охраны уполномочен рассматривать орган исполнительной власти города Москвы, ведающий вопросами государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия народов Российской Федерации (п. 16 ст. 16.3). Им является Департамент культурного наследия г. Москвы.

Аналогичный пример можно привести по Закону Тульской области «Об административных правонарушениях в Тульской области», где за нарушение требований сохранения, использования и охраны памятников

¹ См.: Постановление Губернатора Саратовской области от 8 ноября 2017 г. № 393 (в ред. от 20 марта 2020 г.) «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Саратовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 14.11.2017; 24.03.2020.

истории и культуры регионального значения, их территорий и зон охраны (ст. 8.7) административное наказание вправе назначать орган исполнительной власти Тульской области в сфере популяризации, использования, сохранения объектов культурного наследия Тульской области (Инспекция Тульской области по государственной охране объектов культурного наследия).

Следует отметить, что при такой модели регулирования административной ответственности административно-юрисдикционные полномочия региональных органов охраны культурного наследия существенно расширяются, поскольку в их компетенции находятся дела об административных правонарушениях, которые по федеральному административно-деликтному законодательству должен рассматривать суд.

Исходя из изложенного можно установить, что:

1) федеральную подсистему субъектов административно-деликтной юрисдикции в сфере охраны культурного наследия, то есть органов и должностных лиц, применяющих меры административной ответственности за нарушения законодательства об охране памятников истории и культуры по КоАП РФ, составляют судьи районных судов, Министерство культуры РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ, обеспечивающие охрану объектов культурного наследия;

2) в ряде субъектов РФ предусмотрены и региональные органы административно-деликтной юрисдикции (мировые судьи и органы охраны культурного наследия субъектов РФ), применяющие нормы об административной ответственности по соответствующим региональным законам. Однако, будучи легитимными сами по себе, региональные органы исполнительной власти в сфере охраны культурного наследия наделены полномочиями осуществлять административно-юрисдикционную деятельность вопреки требованиям федерального законодательства. Подобная модель законодательного регулирования деятельности субъектов административной юрисдикции по применению административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного

наследия должна быть устранена с оставлением единственного варианта её реализации – на федеральном уровне за деяния, предусмотренные в КоАП РФ. Кроме того, с учётом особой значимости объектов культурного наследия народов Российской Федерации рациональна передача всех дел об административных правонарушениях в сфере охраны и использования памятников истории и культуры органам судебной власти.

Глава II. Отдельные составы административных правонарушений в сфере охраны объектов культурного наследия

§ 1. Административная ответственность за нарушения требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия

Федеральным законодателем установлена административная ответственность за нарушение требований законодательства об охране памятников истории и культуры народов Российской Федерации, нарушение режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия, а также несоблюдение ограничений, установленных в границах зон их охраны (ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ).

Изложенное правило представляет собой общую норму, поскольку имеет бланкетный характер и предполагает привлечение к административной ответственности за нарушение любых норм, установленных в целях охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации, за исключением тех, ответственность за нарушение которых предусмотрена иными частями ст. 7.13 КоАП РФ, а также другими его статьями, предусматривающими административную ответственность за нарушения законодательства об объектах культурного наследия. Это также означает меньшую степень общественной вредности деяний, ответственность за совершение которых наступает по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ, что выражается в

меньшем размере административного штрафа для граждан, должностных лиц и юридических лиц. Исключение составляет ч. 3 ст. 7.13 КоАП РФ, где ответственность установлена за совершение аналогичных деяний в отношении выявленных объектов культурного наследия; наличие такого статуса у объектов обуславливает меньшую общественную вредность деяния. Также законодатель рассматривает в качестве менее вредного деяния нарушение требований к архитектурному решению объекта капитального строительства, установленных градостроительным регламентом в границах территории исторического поселения, ответственность за которое установлена ч. 5 ст. 7.13 КоАП РФ.

В случае нарушения законодательства об объектах культурного наследия при наличии квалифицирующих признаков должны применяться положения ч.ч. 2, 4 ст. 7.13 КоАП РФ.

Непосредственным объектом указанного административного правонарушения являются общественные отношения в сфере сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия народов РФ, которые регулируются Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Предметом административного правонарушения являются объекты культурного наследия. Несмотря на то, что их территории и зоны охраны могут являться местом совершения административного правонарушения, следует отметить, что их также необходимо относить к предмету этого деликта. Это обусловлено тем, что требования сохранения и использования объекта культурного наследия, за нарушение которых установлена административная ответственность, связаны с обеспечением неизменности облика и интерьера объекта культурного наследия в соответствии с особенностями данного объекта, являющимися предметом его охраны, а также с соблюдением установленного режима содержания и использования

сопряженных с недвижимым памятником истории и культуры зон его охраны.

В соответствии со ст. 33 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера, нарушения установленного порядка их использования, перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия.

Объективная сторона вышеназванного административного правонарушения состоит в противоправных действиях (бездействии) относительно требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия народов РФ, а равно несоблюдение ограничений, установленных в границах их зон охраны, то есть в невыполнении или нарушении тех предписаний, которые содержатся в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы охраны и использования объектов культурного наследия.

Бланкетный характер правила, содержащегося в ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ, обуславливает вариативность содержания объективной стороны соответствующих административных правонарушений, что в практике органов судебной власти чаще всего проявляется в привлечении к административной ответственности за:

1) нарушение требования ч. 2 ст. 34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», выражающееся в осуществлении строительства в охранной зоне – территории, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию

историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия;

2) невыполнение требований охранного обязательства, которое возлагается на собственника объекта культурного наследия в соответствии со ст.ст. 47.2, п. 11 ст. 47.6 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», что выражается в нарушении обязанности в установленные охранным обязательством сроки обеспечить финансирование и организацию проведения научно-исследовательских, изыскательских, проектных работ, консервации, ремонта, реставрации и иных работ, направленных на обеспечение физической сохранности объекта культурного наследия и сохранение предмета охраны объекта культурного наследия. Конкретными примерами таких деяний являются непринятие мер по установке информационных надписей и обозначений на фасаде объекта культурного наследия, а также по разработке научно-проектной документации по реставрации и приспособлению объекта для современного использования;

3) проведение земляных и строительных работ по реконструкции жилых домов без обеспечения сохранности объектов археологического наследия (без проектирования и проведения спасательных археологических полевых работ на участке строительства) вопреки требованиям п.п. 2, 3 ст. 36, п. 2 ст. 40 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», чем нарушается режим использования объекта археологического наследия, установленный п. 5 ст. 5.1 названного Федерального закона;

4) нарушение ст. 47.1, 47.3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», что часто выражается в изменении облика объекта культурного наследия (выполнение предпринимателем или юридическим лицом окраски стен первого этажа главного фасада, не соответствующая общему цветовому

решению фасада, что нарушает первоначальный облик здания; установление короба вытяжки со стороны главного фасада и т.п.).

Следует отметить, что не всегда представляется возможным применить административную ответственность по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ при производстве работ, в ходе которых может быть причинён вред объектам культурного наследия. Это касается реставрационной деятельности, порядок осуществления которой не имеет детальной нормативной проработки. В настоящее время при осуществлении реставрационных работ применяются акты, не имеющие обязательного характера. Речь идёт о ряде стандартов, утверждённых Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии (ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования»¹; ГОСТ Р 55627-2013 «Археологические изыскания в составе работ по реставрации, консервации, ремонту и приспособлению объектов культурного наследия»²; ГОСТ Р 55653-2013 «Порядок организации и проведения работ по сохранению объектов культурного наследия. Произведения монументальной живописи. Общие требования»³; ГОСТ Р 55935-2013 «Состав и порядок разработки научно-проектной документации на выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия – произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства»⁴; ГОСТ Р 56200-2014 «Научное руководство и авторский надзор при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия. Основные положения»⁵; ГОСТ Р 56254-2014

¹ Утв. Приказом Росстандарта от 28 августа 2013 г. № 593-ст // ИУС. 2014. № 7.

² Утв. Приказом Росстандарта от 9 октября 2013 г. № 1138-ст // М.: Стандартинформ, 2014.

³ Утв. Приказом Росстандарта от 25 октября 2013 г. № 1206-ст // М.: Стандартинформ, 2014.

⁴ Утв. Приказом Росстандарта от 30 декабря 2013 г. № 2417-ст // М.: Стандартинформ, 2014.

⁵ Утв. Приказом Росстандарта от 30 октября 2014 г. № 1460-ст // М.: Стандартинформ, 2015.

«Технический надзор на объектах культурного наследия. Основные положения»¹ и др.).

Однако в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) «О техническом регулировании»² федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера (ч. 3 ст. 4). Согласно ст. 4 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «О стандартизации в Российской Федерации»³ добровольность применения документов по стандартизации является основным из принципов, на которых основана стандартизация. Подобный характер установлений, определяющих порядок проведения ремонтно-реставрационных работ, не позволяет применять меры административной ответственности к субъектам, осуществляющим реставрационную деятельность с отклонениями от рекомендаций. Это в свою очередь не исключает возможности утраты памятников истории и культуры народов Российской Федерации в целом⁴.

И.Н. Половцев считает целесообразным разделить реставрационную деятельности на два вида: в рамках первого осуществляется решение вопросов юридического и организационно-технического сопровождения работ по сохранению памятников истории и культуры народов Российской Федерации; в рамках второго – собственно работы по сохранению (реставрации, воссозданию, консервации, капитальному ремонту) объектов культурного наследия⁵. Если вопросы, изложенные применительно ко

¹ Утв. Приказом Росстандарта от 26 ноября 2014 г. № 1803-ст // М.: Стандартинформ, 2015.

² СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8606.

³ СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4229.

⁴ См.: Стояк Ю.А., Романова Л.С. Проблемы сохранения архитектурно-художественного своеобразия исторических городов России (на примере города-завода Воткинска) // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2015. № 2. С. 44-56.

⁵ См.: Половцев И.Н. Совершенствование норм, регламентирующих деятельность по реставрации объектов культурного наследия // Universum: экономика и юриспруденция. 2015. № 7. С. 12.

второму виду деятельности, требуют проведения научных исследований, творческого осознания процесса сохранения и индивидуального подхода к каждому объекту, то вопросы, связанные с первым видом деятельности, не рассчитаны на индивидуально-творческие разработки, а характеризуются стандартными действиями и стандартными документами, сопровождающими работу реставраторов. Следует согласиться с мнением указанного автора о целесообразности нормативно-правовой регламентации этих документов и действий для придания им общеобязательного характера¹. Недостаточная степень нормативно-правовой урегулированности системы управления реставрационной деятельностью обуславливает неэффективное использование выделенных финансовых ресурсов и вследствие этого низкое качество реставрации, равнозначное гибели объекта культурного наследия².

Необходимо иметь в виду, что у Министерства культуры РФ имеется полномочие, однозначно позволяющее урегулировать реставрационную деятельность в Российской Федерации, что может исключить разработку и применение необязательных для соблюдения стандартов по реставрации Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. В п. 5.2.22 Положения о Министерстве культуры РФ указано, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ указанное министерство самостоятельно принимает реставрационные нормы и правила. Таким образом, Министерство культуры РФ уполномочено утверждать своим приказом общеобязательные в сфере реставрации правила и нормы. Обозначенное правомочие этим органом в полной мере не реализовано: принят ряд нормативных правовых актов, указанных в ч. 4 ст. 45 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Однако правила

¹ См: *Половцев И.Н.* Нормативно-правовой характер реставрационных норм и правил // Правовая наука. 2012. № 1. С. 22-23.

² См.: *Комаров Ю.Т.* Правовая несостоятельность реставрации // Стандарты и качество. 2010. № 2. С. 46.

проведения работ по сохранению объектов культурного наследия, о которых упоминается в ч. 7 ст. 45 указанного Закона, не утверждены.

В случае перехода от применяемых в добровольном порядке государственных стандартов к реставрационным нормам и правилам, подлежащим утверждению приказами Министерства культуры РФ, реставрационная деятельность получит необходимую степень упорядоченности, что будет способствовать усилению результативности контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения сохранения объектов культурного наследия. Соответственно, при отклонении реставраторов от реставрационных норм и правил к ним должна будет применяться административная ответственность по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ.

При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ важным является установление субъективной стороны административного правонарушения, вины лица, привлекаемого к ответственности. Внешнее выражение противоправного деяния само по себе не всегда говорит о наличии административного правонарушения. Материалы практики судов общей юрисдикции часто показывают, что возбуждение дел об административных правонарушениях осуществляется без достаточных оснований полагать, что в действиях или бездействии физического или юридического лица имеются признаки состава административного правонарушения. Нередко не устанавливается, имелась ли возможность у юридического лица соблюсти правила и нормы в сфере охраны объектов культурного наследия, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. Невыяснение подобных обстоятельств не согласуется с требованиями ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, согласно которой юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная

ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Привлечение физических лиц к административной ответственности также должно быть обусловлено наличием у них информации о том, что предмет материального мира, на который они осуществляют внешнее воздействие, является объектом культурного наследия. Выводы о наличии такой информации должны быть подкреплены имеющимися в материалах дела доказательствами. В её отсутствие физическое лицо не может осознавать противоправный характер своего действия (бездействия) и предвидеть его вредные последствия, что исключает, как умысел, так и неосторожность.

Изложенные позиции подтверждаются рядом актов органов судебной власти. Например, постановлением заместителя председателя Волгоградского областного суда от 8 апреля 2016 г. по делу № 7а-381/2016¹ было отменено вступившее в законную силу постановление судьи Ворошиловского районного суда г. Волгограда, которым руководитель юридического лица признан виновным в неисполнении обязанности по сохранению и содержанию объекта культурного наследия ввиду доведения указанного объекта до разрушающегося состояния. По результатам пересмотра было установлено, что объект недвижимости приобретён юридическим лицом как обычный складской комплекс; сведений о том, что он относится к памятникам культуры и истории, в правоустанавливающих документах не содержится; в договоре купли-продажи не указаны обременения по использованию дома как памятника истории и культуры, а паспорт объекта культурного наследия на указанный объект не выдавался. Не выдавалось также и охрannое обязательство вопреки требованиям ст. 47.6 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», согласно которой требования в отношении объекта культурного наследия, включенного в реестр, устанавливаются охранным обязательством. Указанные

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обстоятельства подлежали проверке, поскольку имели значение при решении вопроса о виновности либо невиновности руководителя юридического лица в совершении вменяемого ему административного правонарушения.

Более поздняя судебная практика показывает, что по-прежнему выявляются факты невыполнения должностных обязанностей государственными служащими органов охраны объектов культурного наследия. В частности, аналогичная позиция отражена в решении судьи Ленинградского областного суда 5-146/2017 от 3 июля 2019 г. по делу № 7-517/2019¹, которым прекращено производство по делу об административном правонарушении в отношении общества с ограниченной ответственностью, которое допустило проведение работ по установке информационных надписей на фасаде (с лицевой стороны) объекта культурного наследия без согласования проектной документации с уполномоченным органом в сфере охраны объектов культурного наследия, что повлекло изменение облика, интерьера объекта культурного наследия. Судом установлено, что отсутствуют какие-либо доказательства выполнения региональным органом охраны объектов культурного наследия установленных законодательством требований о направлении собственникам или законным владельцам выявленного объекта культурного наследия, а затем объекта культурного наследия, включённого в реестр, соответствующих уведомлений. Изложенные обстоятельства указывают на отсутствие вины юридического лица в совершении вменённого ему деяния. Аналогичный вывод, но в отношении физического лица, можно увидеть в решении судьи Ростовского областного суда от 1 апреля 2021 г. по делу № 7.1-428/2021².

Вместе с тем отсутствие вины лица в совершении деяния, связанного с неприятием мер по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, показывает иную проблему, которая подлежит решению в ходе

¹ См.: Официальный сайт Ленинградского областного суда. URL: https://oblsud--lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1839622&delo_id=1502001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

² ГАС «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения: 20.04.2021).

совершенствования административно-юрисдикционной деятельности. Вышеизложенные акты судебной власти содержат информацию, характеризующие внешнее выражение вредных для общества проявлений. В частности, ранее названным постановлением заместителя председателя Волгоградского областного суда от 8 апреля 2016 г. по делу № 7а-381/2016 было установлено, что на момент обследования объект культурного наследия находился в разрушающемся состоянии, кровельный покров отсутствовал, оконные и дверные проемы не закрыты, из-за чего внутрь попадают атмосферные осадки, прилегающая территория захламлена; на территории находится свалка бытового мусора, лица без постоянного места жительства ночуют на территории объекта и жгут костры, что может привести к чрезвычайной ситуации с возникновением угрозы жизни и здоровью людей. В связи с тем, что здание находится без отопления, крыши, агрессивное воздействие окружающей среды (атмосферных осадков) ведёт к разрушению объекта культурного наследия. Несмотря на отсутствие вины лица, в отношении которого осуществлялось производство по делам об административных правонарушениях, о чём было указано в данном судебном акте, очевидной является вредоносность подобного бездействия в отношении объекта культурного наследия.

В связи с этим следует обратить внимание на невыполнение должностными лицами государственных органов, уполномоченных в сфере охраны объектов культурного наследия, обязанностей, установленных Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В соответствии с ч. 12 ст. 47.6 этого Закона копия акта соответствующего органа охраны объектов культурного наследия с копией утверждённого им охранного обязательства вручается под роспись или направляется заказным письмом с уведомлением о вручении собственнику объекта культурного наследия, включенного в реестр, другим лицам, к обязанностям которых относится его исполнение, а также в орган регистрации прав для регистрации ограничений (обременений)

прав в Едином государственном реестре недвижимости не позднее пятнадцати рабочих дней со дня утверждения охранного обязательства. Обязанность собственника объекта культурного наследия или иных его владельцев по выполнению охранного обязательства возникает с момента получения этими лицами вышеуказанных документов. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 21 указанного Закона на памятник истории и культуры, включённый в реестр объектов культурного наследия, собственнику или иному законному владельцу объекта культурного наследия, земельного участка в границах его территории либо земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия, соответствующим органом охраны объектов культурного наследия на основании сведений, содержащихся в реестре, выдается паспорт объекта культурного наследия.

Непредставление органами охраны объектов культурного наследия копий охранных обязательств в территориальные органы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) для регистрации ограничений (обременений) прав в Едином государственном реестре недвижимости также влечёт возможность причинения вреда объектам культурного наследия и одновременно отсутствие вины физических и юридических лиц в совершении противоправных деяний в отношении них. В частности, постановлением судьи Вологодского городского суда Вологодской области от 31 июля 2020 г. по делу об административном правонарушении № 5-3030/2020¹ было установлено отсутствие вины гражданина в совершении административного правонарушения по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ в связи с тем, что в Едином государственном реестре недвижимости нет сведений о расположении земельного участка, где им осуществлялось индивидуальное жилищное строительство, в границах зоны с особыми условиями использования территории объекта культурного наследия.

¹ ГАС «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения: 20.04.2021).

Соответственно, непринятие мер по вручению копии охранного обязательства собственникам или иным законным владельцам памятников истории и культуры, а также паспорта объекта культурного наследия обуславливает отсутствие у них информации об объекте как о памятнике, что исключает возможность привлечения их к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ. Таким образом, возникает ситуация невыполнения должностными лицами органов охраны объектов культурного наследия своих должностных обязанностей, и при этом осуществляется возбуждение дел об административных правонарушениях в отношении физических и юридических лиц, которые не могли выполнить предусмотренные законом действия по вине должностных лиц органов охраны объектов культурного наследия.

С учётом вышесказанного должно подлежать оценке бездействие должностных лиц органов охраны объектов культурного наследия, не принимающих мер по информированию собственников и иных владельцев объектов культурного наследия, по направлению сведений об обременениях в отношении объектов недвижимости в органы Росреестра. Такое бездействие характеризуется высокой степенью общественной вредности, способствуя причинению непоправимого ущерба памятникам истории и культуры. Такой же вывод следует сделать относительно выявленных объектов культурного наследия, которые подлежат государственной охране до принятия решения о включении их в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации либо об отказе во включении его в реестр. Выявленный объект культурного наследия – это объект, обладающий признаками объекта культурного наследия, в отношении которого в региональный орган охраны объектов культурного наследия поступило заявление о его включении в реестр. Памятник истории и культуры считается выявленным со дня принятия региональным органом охраны объектов культурного наследия решения о включении такого объекта в перечень

выявленных объектов культурного наследия. Административная ответственность за нарушение требований об охране выявленных памятников истории и культуры установлена ч. 3 ст. 7.13 КоАП РФ.

Для того, чтобы применить данную норму, также требуется установление вины лица, которая обуславливается наличием информации у собственника или иного законного владельца объекта недвижимого имущества о том, что этот объект является выявленным памятником истории и культуры. Его обязанность по выполнению требований к содержанию и использованию выявленного объекта культурного наследия возникает с момента получения этим лицом уведомления от регионального органа охраны объектов культурного наследия. Как следует из содержания ч. 8 ст. 16.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», указанный орган не позднее трёх рабочих дней со дня получения информации от органа регистрации прав уведомляет собственника или иного законного владельца объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, о включении этого объекта в перечень выявленных объектов культурного наследия с приложением копии решения о включении объекта в указанный перечень, а также о необходимости выполнять требования к содержанию и использованию выявленного объекта культурного наследия. При установлении факта неуведомления собственника или иного законного владельца памятника истории и культуры по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении подлежит вынесению постановление о прекращении производства по делу ввиду отсутствия состава административного правонарушения.

Принцип ответственности должностных лиц контрольно-надзорных органов и иных государственных служащих является одним из определяющих начал их деятельности¹. Однако привлечение их только лишь

¹ См.: *Стахов А.И.* Административное надзорно-контрольное производство: Учебное пособие. М., 2016. С. 29; *Мартынов А.В.* Проблемы правового регулирования

к дисциплинарной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей по обеспечению сохранности объектов культурного наследия вряд ли обеспечит на должном уровне их административно-правовую охрану. Конечно, вопрос о привлечении государственных служащих к административной ответственности является острым и дискуссионным. С позиции А.А. Гришкова, расширение перечня составов административных правонарушений для государственных гражданских служащих является непродуктивным и подрывающим доверие к институту государственной службы¹. С.М. Зырянов, напротив, рассматривает нарушение требования законности как общую проблему, характерную для должностных лиц любых контрольно-надзорных органов, полагая, что дисциплинарная ответственность, традиционно применяемая к государственным служащим, не обеспечивает необходимого уровня коррекции их поведения, и формулируя предложения по усовершенствованию их административной ответственности². Определённая поддержка тезиса о привлечении государственных служащих к административной ответственности, но не в противовес, а наряду с дисциплинарной, наличествует и в трудах С.Е. Чаннова³. Подобная дискуссия является проявлением одного из наиболее значимых блоков доктрины современного административного права – административно-правового обеспечения управленческой деятельности государственного

административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография. М., 2010. С. 232-236; *Старилов Ю.Н.* Государственная служба и служебное право: учебное пособие. М., 2018. С. 143-151.

¹ См.: *Гришковец А.А.* Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Вестник ВИПК МВД России. 2017. № 3. С. 51.

² См.: *Зырянов С.М.* Обеспечение законности административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 31-32.

³ См.: *Чаннов С.Е.* Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 68.

аппарата¹. Представляется, что административную ответственность должностных лиц органов охраны объектов культурного наследия всё же требуется оптимизировать.

Общая норма ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ однозначно предполагает возможность привлечения должностных лиц органов охраны объектов культурного наследия к административной ответственности за невыполнение обязанностей, возложенных на них законом. Часть 4 данной статьи, рассчитанная на любых должностных лиц, актуальна и для тех из них, кто служит в органах охраны памятников истории и культуры. Применительно к нарушениям требований охраны выявленных объектов культурного наследия указанные должностные лица могут быть привлечены к ответственности по ч. 3 ст. 7.13 КоАП РФ. Однако необходимо иметь в виду подведомственность по возбуждению дел об административных правонарушениях; протоколы по ст. 7.13 КоАП РФ уполномочены составлять должностные лица органов, осуществляющих государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (п. 72 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Сложно представить ситуацию составления должностными лицами государственных органов охраны объектов культурного наследия протоколов по делам об административных правонарушениях в отношении своих коллег по государственной службе. Хотя судебная практика всё-таки показывает единичные примеры возбуждения дел об административных правонарушениях государственными служащими территориальных органов Минкультуры России в отношении должностных лиц региональных органов охраны культурного наследия².

¹ См.: Воронов А.М. Доктрина современного административного права: правоохранительный аспект // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 3. С. 19.

² См., например: Решение Верховного Суда РФ от 11 апреля 2019 г. № 94-ААД19-4 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1757476 (дата обращения: 20.04.2021).

Совершаемые должностными лицами органов охраны памятников истории и культуры в форме бездействия деяния имеют не меньшую (а, может быть, и большую) степень общественной вредоносности, чем административные правонарушения, допускаемые не наделёнными государственно-властными полномочиями физическими и юридическими лицами. Таким бездействием обусловлено непринятие мер собственниками и иными законными владельцами памятников истории и культуры по обеспечению их сохранения.

Представляется целесообразной детализация составов административных правонарушений в сфере охраны объектов культурного наследия по ст. 7.13 КоАП РФ, поскольку в настоящее время административная ответственность по этой статье имеет уклон в сторону наказания физических и юридических лиц, не наделённых государственно-властными полномочиями. Для этого нужно выделить состав административного правонарушения, который будет способствовать наказанию должностных лиц органов охраны культурного наследия, виновных в нарушении законодательства о памятниках истории и культуры (для этого следует ввести ч. 6 ст. 7.13 КоАП РФ).

Установление такого состава, во-первых, будет иметь превентивное значение, создавая реальную угрозу административного наказания государственных служащих за невыполнение ими установленных законом обязанностей. Во-вторых, выделение самостоятельного состава позволит отдельно установить подведомственность по возбуждению дел об административных правонарушениях; такое полномочие необходимо предоставить органам прокуратуры, поскольку это обеспечит независимую оценку бездействия должностных лиц государственных органов охраны объектов культурного наследия, с установлением в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ права прокурора выносить постановление о возбуждении дела по ч. 6 ст. 7.13 КоАП РФ. В-третьих, установление предлагаемого правила будет способствовать если не исключению, то минимизации случаев незаконного и

необоснованного возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении физических и юридических лиц при том, что возможные административные наказания для них предполагают существенные ограничения имущественных прав ввиду выходящего за рамки общего правила размера административного штрафа.

Кроме того, учитывая значимость объектов культурного наследия народов Российской Федерации, и повышенную общественную вредность посягающих на них деяний, целесообразно предусмотреть дисквалификацию государственных гражданских служащих органов охраны объектов культурного наследия как альтернативное административному штрафу административное наказание. Отметим, что возможность дисквалификации как федеральных государственных гражданских служащих, так и государственных гражданских служащих субъектов РФ предусмотрена в общих положениях о дисквалификации (ч. 1 и 3 ст. 3.11 КоАП РФ). Проект КоАП РФ 2020 г. также предполагает возможность применения дисквалификации за нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия в случае причинения этим объектам вреда (ч. 4 ст. 15.1), однако данный состав рассчитан на любых должностных лиц, что по вышеназванным причинам не может обеспечить гарантий привлечения государственных служащих органов охраны культурного наследия к административной ответственности.

Соответственно, предлагаемую к принятию ч. 6 ст. 7.13 КоАП РФ целесообразно изложить следующим образом: «Неисполнение государственным служащим органа охраны объектов культурного наследия обязанности по вручению (направлению) копии утверждённого им охранного обязательства собственнику объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, другим лицам, к обязанностям которых относится его исполнение, а также в орган регистрации прав для регистрации ограничений (обременений) прав, а равно

по уведомлению собственника или иного законного владельца объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, о включении этого объекта в перечень выявленных объектов культурного наследия с приложением копии решения о включении объекта в указанный перечень и о необходимости выполнять требования к содержанию и использованию выявленного объекта культурного наследия, – влечёт наложение административного штрафа в размере от двадцати тысяч до четырехсот тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трёх лет».

Привлечение к административной ответственности за нарушение ст. 7.14 КоАП РФ осуществляется в случае совершения деяния только в форме бездействия, которое заключается в непринятии мер по получению разрешения на проведение указанных в диспозиции работ (земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных), если такое разрешение обязательно.

Изложенная норма также имеет бланкетный характер, поскольку правоприменителю необходимо обращаться к содержанию законодательства об охране объектов культурного наследия для выявления случаев, которые требуют получения разрешения на проведение тех или иных работ. В частности, указанный состав выражается в нарушении требований ч. 1 ст. 45 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», где содержится правило о проведении работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, на основании задания и разрешения на их проведение, выданных органом охраны объектов культурного наследия, проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, согласованной соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, а также при условии осуществления технического, авторского и государственного надзора в сфере охраны объектов культурного наследия за их проведением. Это деяние может выражаться в осуществлении перепланировки объекта культурного наследия

и совершении иных действий в отсутствие перечисленных выше документов, включая демонтаж перегородок между помещениями и инженерного оборудования, лестниц, замену инженерных коммуникаций, снятие штукатурного слоя со стен и стяжки полов и др.

При применении судьями ст. 7.14 КоАП РФ выявляется та же проблема, что и при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 7.13 КоАП РФ. Указанные в диспозиции земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы, проводимые без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия при обязательности такого разрешения, также нередко осуществляются в отсутствие информации у привлекаемого к административной ответственности лица о наличии правоограничений (обременений), что влечёт прекращение производства по делу¹.

Объективная сторона административного правонарушения, которое предусмотрено ст. 7.16 КоАП РФ, выражена в незаконном изменении правового режима земельных участков, отнесённых к землям историко-культурного назначения. Указанная норма обеспечивает охрану памятников истории и культуры и иных объектов, обозначенных в ст. 99 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.)². Как полагает И.В. Богомяков, земли историко-культурного назначения рассматриваются как пространственный базис, обеспечивающий физическую сохранность находящихся на них объектов культурного наследия, в чём видится их главное целевое предназначение³. В федеральном законодательстве недостаточно согласованным видится вопрос о составе земель историко-культурного назначения. Федеральным законом «Об

¹ См., например: постановление судьи Нахимовского районного суда г. Севастополя от 17 сентября 2019 г. по делу № 5-280/2019 // Официальный сайт Нахимовского районного суда г. Севастополя. URL: https://nakhimovskiy-sev.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=5504730&del_o_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

² СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 44.

³ См.: *Богомяков И.В.* Содержание понятия «земли историко-культурного назначения» в Земельном кодексе Российской Федерации // *Экологическое право*. 2011. № 1. С. 9.

объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к землям историко-культурного назначения отнесены земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, состоящих в едином государственном реестре объектов культурного наследия, и в границах территорий выявленных объектов культурного наследия (ст. 5). В земельном законодательстве представлен более широкий перечень объектов, земли которых являются землями историко-культурного назначения, включая земли гражданских и военных захоронений. Последние могут и не относиться к числу объектов культурного наследия, в том числе выявленных. Представляется, что исследуемое законодательство должно быть гармонизировано, с тем чтобы обеспечить соблюдение прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности по ст. 7.16 КоАП РФ.

Подводя итог рассмотрению вопросов привлечения к административной ответственности за нарушения требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия, следует отметить, что:

1) для повышения эффективности применения административной ответственности в данной сфере целесообразен переход от применяемых в добровольном порядке государственных стандартов к реставрационным нормам и правилам, подлежащим утверждению приказами Министерства культуры РФ, что упорядочит реставрационную деятельность, будет способствовать усилению результативности контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения сохранения объектов культурного наследия и обусловит возможность применения к реставраторам административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ при отклонении их от реставрационных норм и правил;

2) в практической деятельности государственных органов охраны объектов культурного наследия имеются существенные недостатки, связанные с непринятием мер по установлению вины лиц, в отношении

которых возбуждается дело об административном правонарушении. Это связано с невыполнением требований законодательства о памятниках истории и культуры должностными лицами этих органов, что требует привлечения их самих к административной ответственности, поскольку игнорирование ими положений закона обуславливает возникновение всего последующего алгоритма действий, связанных с изменением облика, повреждением, разрушением объектов культурного наследия. В связи с этим представляется целесообразным ввести в административно-деликтное законодательство новый состав административного правонарушения, дело о котором возбуждает прокурор и совершение которого повлечёт наказание виновных государственных служащих органов охраны объектов культурного наследия с возможным применением к ним дисквалификации.

§ 2. Административная ответственность за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия

Одним из нововведений в законодательстве об административных правонарушениях является установление административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия, а также объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения. До внесения дополнений в КоАП РФ 7 мая 2013 г. привлечение к административной ответственности в данной сфере осуществлялось по ст. 7.13 КоАП РФ в связи с нарушениями требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и их территорий, а также несоблюдением ограничений, установленных в границах их зон охраны. Требования сохранения объектов культурного наследия, безусловно, включают в себя и требования по недопущению их повреждения и уничтожения.

Тем не менее повышенная общественная вредность подобных деяний потребовала от законодателя установить в рамках отдельных составов административных правонарушений более строгую административную ответственность. Меры административной ответственности были дифференцированы в зависимости от ценности и важности объектов культурного наследия: в ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ предусмотрено наказание за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия народов Российской Федерации, в том числе выявленных объектов культурного наследия, а в ч. 2 данной статьи – за аналогичные деяния в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации либо объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия. Впоследствии в состав данной статьи была введена и часть 3, в которой законодатель установил административную ответственность за уничтожение или повреждение объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения.

Определение в качестве субъектов административных правонарушений по ч. 1 и 2 ст. 7.14.1 КоАП РФ исключительно юридических лиц, на первый взгляд, должно было обеспечить реализацию цели предупреждения уничтожения или повреждения столь важных для общества и государства вещей именно юридическими лицами, поскольку физические лица за аналогичные по формулировке (и, соответственно, по объективной стороне) деяния привлекаются к уголовной ответственности по ст. 243 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2021 г.)¹. Так, согласно ч. 1 данной статьи уголовная ответственность наступает за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включённых в единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных

¹ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2021. № 15 (ч. 1). Ст. 2426.

ценностей. Несмотря на несколько больший перечень предметов уголовно-правовой охраны, в значительной степени он совпадает с предметами, охраняемыми административно-деликтным законодательством.

Такая модель регулирования юридической ответственности прямо предусмотрена ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, согласно которой привлечение к уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Вместе с тем имеющаяся практика применения административной ответственности показывает, что составы правонарушений по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ имеют самостоятельное значение и административное наказание юридическим лицам назначается по ним не только в случае привлечения физических лиц за данные деяния к уголовной ответственности, но и в отсутствие такового¹. Данное обстоятельство говорит о следующем: не всякое уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (в особенности если речь идёт о повреждении), совершённое физическим лицом, является общественно опасным деянием. Следовательно, непредусмотренность административной ответственности по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ для физических лиц (граждан и должностных лиц) является недоработкой федерального законодателя. Её установление будет отвечать и требованиям ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ о возможности одновременного привлечения к административной ответственности физического и юридического лица, и положениям ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ о целях административного наказания – общей и частной превенции, а в данном случае – о предупреждении совершения новых административных

¹ См., например: постановление судьи Березниковского городского суда Пермского края по делу об административном правонарушении № 5-339/2019 от 9 сентября 2019 г. // Официальный сайт Березниковского городского суда Пермского края. URL: https://berezni-perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=20814243&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021); постановление судьи Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 5 июня 2020 г. по делу об административном правонарушении № 5-41/2020 // ГАС «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения: 20.04.2021).

правонарушений физическими лицами. Разработчиками проекта нового КоАП РФ 2020 г. это обстоятельство также проигнорировано: в ч. 1 ст. 15.2 в качестве субъектов административного правонарушения указаны только юридические лица.

С другой стороны, простое включение граждан и должностных лиц в текст санкции нормы, содержащейся в ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ, невозможно, поскольку не соответствует требованиям законодательной техники в части необходимости текстуального разграничения возможных составов административных правонарушений для физических лиц и актуальных для них в настоящее время составов преступлений в данной сфере отношений. Вместе с тем однозначных критериев, позволяющих говорить о наличии общественной опасности или, напротив, общественной вредности (как меньшей по сравнению с общественной опасностью степени дезорганизации сложившейся системы общественных отношений) совершаемого физическим лицом деяния, из содержания Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» выявить не представляется возможным. В связи с этим целесообразно в названном нормативном акте определить перечень ситуаций повреждения объектов культурного наследия, на который будет ссылка в ст. 7.14.1 КоАП РФ с установлением возможности привлечения физических лиц к административной ответственности.

Ещё один вопрос касается разграничения составов по ч. 1 ст. 7.13 и ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ. С одной стороны, критерий разграничения очевиден: по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ предусматривается привлечение к административной ответственности за нарушения различных требований (сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации, режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия либо ограничений, установленных в границах зон охраны объектов культурного наследия),

которые могут привести к негативным для памятника истории и культуры последствиям.

В то же время имеют место случаи составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных анализируемыми нормами, с одинаковым описанием объективной стороны административного правонарушения, а впоследствии и поочерёдного направления их в суд для привлечения к административной ответственности по обоим составам. Данное обстоятельство вынуждает субъектов административной юрисдикции прекращать производство по делам об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ в связи с необходимостью соблюдения правила о невозможности привлечения лица к административной ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение (ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ). В частности, в протоколах, составленных по ч. 1 ст. 7.13 и ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ одинаково указывалось, что юридическим лицом было допущено длительное непринятие мер по сохранению объекта, что привело к утрате объектом своей исторической (культурной) ценности, необратимому изменению его важных элементов (наблюдается отшелушивание окрасочного слоя, левый верхний угол под кровлей разрушается, часть кирпичей, формирующие угол, утрачены; со стороны дворового фасада наблюдается отшелушивание окрасочного слоя, выветривание связующего раствора из швов кирпичной кладки; на фасадах второго этажа наблюдаются глубокие вертикальные трещины; здание не используется, не отапливается; радиаторы отопления демонтированы; электрические кабели выдраны из стен; внутренние помещения захламлены; часть внутренних дверных заполнений демонтирована полностью; внутренняя отделка стен стеновыми панелями и гипсокартоном разобрана и разбита; подвесной потолок частично разобран; в помещении второго этажа наблюдаются трещины в штукатурном слое, провисание конструкции потолка, затечные пятна, обрушение штукатурного слоя потолка с раскрытием деревянных конструкций; ранее существовавшие оконные проемы заложены; наблюдаются фрагменты деревянных частей

сгоревшего здания, значительное количество самосевных деревьев, корни которых разрушают строение; прилегающая территория захламлена, в том числе бытовым мусором)¹.

Вопросы также вызывает содержание понятия «объект археологического наследия». С одной стороны, он является разновидностью памятников истории и культуры, но с другой – различные объекты археологического наследия имеют различные свойства. Некоторые из них, являясь предметами, отражающими традиции и быт населявших соответствующее пространство племён и народностей, представляют непосредственную историческую и культурную ценность (каменные изваяния, стелы, наскальные изображения, остатки древних укреплений, производств, судов), другие же представляют собой территории, в пределах которых имеется культурный слой (слой в земле или под водой, содержащий следы существования человека, время возникновения которых превышает сто лет, включающий археологические предметы). К последним следует отнести в том числе селища, то есть, как правило, незаметные на местности и неукреплённые древние (исчезнувшие) поселения, о существовании которых в прошлом говорит только обнаруженный культурный слой. По сути, культурную и историческую ценность представляет не сам участок местности, а расположенный в его пределах культурный слой. Тем не менее селище само по себе является памятником истории и культуры, и, к примеру, забивание свай и заливка фундамента на соответствующей территории с формальной точки зрения является повреждением объекта культурного наследия, что должно влечь применение административной ответственности по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ. Одновременно подобные деяния являются

¹ См., например: постановление судьи Ворошиловского районного суда г. Волгограда по делу об административном правонарушении № 5-549/201913 от 13 сентября 2019 г. // Официальный сайт Ворошиловского районного суда г. Волгограда. URL: https://vor-vol.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=110765887&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

нарушениями режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия, что наказуемо по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ.

Объективная сторона административного правонарушения по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ состоит в уничтожении или повреждении объектов культурного наследия. Однако законодатель не раскрывает этих понятий. Если исходить из значения этих слов, то можно определить эти понятия следующим образом. Уничтожение объекта культурного наследия представляет собой его приведение в полную негодность, в состояние, при котором он навсегда утрачивает свою ценность и не может использоваться по назначению (разрушение, ликвидация и иные действия). Повреждение объекта культурного наследия следует определить как его существенное изменение посредством удаления каких-либо его частей, фрагментов, заметное не только специалистам, но и другим лицам. Возможны и иные способы повреждения – затопление, рубка, загрязнение и т.д.

Вместе с тем ввиду отсутствия в законе определения понятий уничтожения и повреждения памятников истории и культуры на практике встречаются случаи привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ в ситуациях фактического отсутствия повреждения объектов культурного наследия. Например, постановлением судьи Енисейского районного суда Красноярского края по делу об административном правонарушении по делу 5-47/2016 от 19 сентября 2016 г.¹ юридическое лицо было привлечено к административной ответственности за повреждение объекта культурного наследия. Согласно этому постановлению объективная сторона административного правонарушения выразилась в оштукатуривании цокольной части здания-памятника по очагам биологического поражения без предварительной обработки наружных стен специальными составами в соответствии с реставрационными правилами

¹ См.: Официальный сайт Енисейского районного суда Красноярского края // URL: https://eniseysk--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=262978094&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

проведения работ. Судья, вынося постановление, согласился с выводом участвовавшего в проведении внеплановой проверки заместителя руководителя Управления Министерства культуры РФ по Сибирскому федеральному округу о том, что с момента нанесения штукатурного слоя на невылеченную поверхность с биологическими поражениями объект культурного наследия повреждается, поскольку микроорганизмы, не имея выхода наружу, начинают проникать внутрь кирпичной кладки, а это приводит к заражению всей поверхности с момента закрытия поверхности новым штукатурным слоем.

Представляется, что в указанном случае речь не может идти о повреждении объекта культурного наследия, поскольку его состояние в момент наложения штукатурного слоя не изменилось. Возможны лишь негативные процессы в будущем, что не охватывается понятием «повреждение». В изложенном случае были нарушены технологические правила проведения реставрационных работ, что, безусловно, требует привлечения к административной ответственности, но по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ.

Важность разграничения составов административных правонарушений в подобных случаях обусловлена значительным расхождением в размерах административного штрафа по ст. 7.13 и 7.14.1 КоАП РФ. Ввиду того, что уничтожение или повреждение объектов культурного наследия максимально дезорганизует общественные отношения в сфере охраны памятников истории и культуры, законодатель установил за подобные деяния наивысший размер административного штрафа для юридических лиц – от пятисот тысяч до двадцати миллионов рублей, а при совершении указанного деяния в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации либо объектов культурного наследия, включённых в Список всемирного наследия – от одного миллиона до шестидесяти миллионов рублей (ч. 2 ст. 7.14.1 КоАП РФ). В связи с этим неправильная квалификация деяния в итоге приводит к нарушению требования

соответствия административного наказания степени общественной вредности совершённого административного правонарушения и принципа справедливости. Поэтому в случае неверной квалификации нарушения технологических требований к оштукатуриванию стен как повреждения объекта культурного наследия будут существенно нарушаться права и законные интересы юридического лица, привлекаемого к административной ответственности.

Нередко на практике имеют место случаи привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ, когда действительно выявлялись факты повреждения объектов культурного наследия в ходе проведения работ, связанных с их восстановлением, и к юридическим лицам применялось административное наказание. Диспозиция указанной нормы не содержит указания на умышленную форму вины лица, совершившего административное правонарушение. По всей видимости, это обусловлено тем, что законодатель, раскрывая понятие виновности юридического лица через объективные признаки (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ), не определяет её формы – умысел и неосторожность, что может характеризовать вину лишь физических лиц. Вместе с тем вина юридического лица зависит от действий (бездействия) руководителя и иных состоящих с ним в трудовых отношениях конкретных физических лиц, осуществляющих управленческие и иные функции¹, а совершают они их умышленно или по неосторожности.

Можно привести конкретный пример. Постановлением судьи Енисейского районного суда Красноярского края по делу № 5-29/2015 от 30 декабря 2015 г.² юридическое лицо привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ за повреждение объектов культурного наследия. Деяние выразилось в том, что в рамках реализации

¹ См.: Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. Саратов, 2014. С. 24.

² См.: Официальный сайт Енисейского районного суда Красноярского края // URL: https://eniseysk--krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=172129040&d_eloid_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

проектных решений по обеспечению сохранности выявленных объектов археологического наследия, выполнялись археологические раскрытия на участках территории, отводимых под восстановление фасада здания и устройство подземных коммуникаций (в том числе пожарных ёмкостей) на территории объекта культурного наследия, но при этом были нарушены технологические требования к производству земляных работ, что привело к разрушению при помощи экскаватора культуросодержащего слоя и повреждению хронологически обособленного погребального памятника русского старожильского населения Восточной Сибири, содержащего уникальные антропологические материалы, в том числе останки одного из декабристов.

Совершение административных правонарушений по такой же схеме устанавливается и более поздней судебной практикой. В частности, юридическое лицо было привлечено к административной ответственности за снятие почвенного слоя до материкового основания при подготовке площадки под строительство сыродельного цеха, в результате чего полностью уничтожен выявленный объект культурного наследия «Ровеньки селище-2»¹.

Если рассматривать действия рабочих, прошедших инструктаж по безопасному ведению работ на объекте культурного наследия, но при этом нарушивших предъявленные к ним требования, а также действия должностного лица, руководившего данными работами, но не обеспечившего надлежащий контроль за деятельностью рабочих, то повреждение объектов культурного наследия следует рассматривать как деяние, совершённое с неосторожной формой вины.

¹ См.: постановление судьи Ровеньского районного суда Белгородской области от 31 июля 2019 г. № 5-26/2019 // Официальный сайт Ровеньского районного суда Белгородской области. URL: https://rovensky--blg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=95324507&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

В связи с этим необходимо отметить нелогичное законодательное регулирование административной ответственности за правонарушения, совершённые по подобной схеме, поскольку, если привлекать к административной ответственности каждого из названных субъектов, то будут применяться разные статьи (и части статьи) КоАП РФ:

а) для должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей, если это повлекло причинение вреда объекту культурного наследия, в том числе выявленному объекту культурного наследия, либо уничтожение объекта культурного наследия, в том числе выявленного объекта культурного наследия, административная ответственность предусмотрена ч. 4 ст. 7.13 КоАП РФ;

б) для граждан не предусмотрено специальной нормы, позволяющей привлечь их к административной ответственности за нарушение законодательства об объектах культурного наследия, повлекшее по неосторожности повреждение или уничтожение памятников истории и культуры, поэтому к ним должна применяться общая норма ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ.

Представляется, что целесообразно предусмотреть административную ответственность всех трёх субъектов административных правонарушений, совершаемых по подобной схеме с неосторожной формой вины применительно к повреждению или уничтожению объектов культурного наследия, в единой норме КоАП РФ. Для этого может быть изменена формулировка ч. 4 ст. 7.13 КоАП РФ с включением в санкцию нормы всех трёх субъектов, что будет выглядеть следующим образом:

«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,

повлекшее по неосторожности повреждение или уничтожение объекта культурного наследия, в том числе выявленного объекта культурного наследия, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятидесяти тысяч до четырёхсот тысяч рублей; на должностных лиц – от ста тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц – от трёхсот тысяч до тридцати миллионов рублей».

Такая формулировка состава позволит применять административную ответственность по ч. 1 и 2 ст. 7.14.1 КоАП РФ только при наличии умысла у работников юридического лица на повреждение или уничтожение объектов культурного наследия, а допущенное по неосторожности причинение вреда объектам культурного наследия при осуществлении каких-либо работ как менее вредное для общества деяние будет рассматриваться как отдельный состав административного правонарушения с возможностью применения санкций ко всем трём субъектам административного деликта (гражданам, должностным лицам и юридическим лицам).

Также необходимо отметить конкуренцию норм ч. 1 ст. 7.14.1 и ст. 7.14.2 КоАП РФ. В последней установлена административная ответственность за неисполнение заказчиком или лицом, проводящим земляные, строительные, дорожные или иные работы, обязанности по приостановлению указанных работ в случае обнаружения объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в том числе объекта археологического наследия, или работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия либо нарушить его целостность и сохранность, после получения письменного предписания государственного органа охраны объектов культурного наследия.

В деятельности судов общей юрисдикции имеет место рассмотрение дел об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ, когда после получения предписания органа охраны объектов культурного наследия о приостановлении земляных работ юридическое лицо продолжает

их осуществление. Например, решением судьи суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по делу об административном правонарушении № 5-507/2015 от 23 июня 2015 г.¹ была установлена правомерность привлечения к административной ответственности юридического лица по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ, которому было выдано предписание о приостановлении земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия, нарушить его целостность и сохранность и о приостановлении движения автотранспорта, однако оно вопреки предписанию осуществило выемку грунта дорожного полотна, что привело к образованию ямы размером около 4 м на 1,5 м, глубиной около 0,5 м. Указанные работы проведены в границах территории объекта культурного наследия «Поселение Балинское 73», что привело к повреждению части культурного слоя памятника.

Привлечение к административной ответственности за подобные правонарушения целесообразно осуществлять по ст. 7.14.2 КоАП РФ. Земляные работы представляют собой совокупность действий, включающих разработку (выемку) грунта, его перемещение и укладку в определённое место, а также разравнивание и уплотнение. Если любые земляные работы на объекте культурного наследия рассматривать как повреждение памятника истории и культуры, то фактически применить ст. 7.14.2 КоАП РФ будет невозможно. Представляется, что в указанном случае повреждение объекта культурного наследия будет иметь место тогда, когда проведением земляных работ будут затронуты погребальные памятники либо вскрыты места залегания археологических предметов, в том числе находящихся под слоями

¹ См.: официальный сайт суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. URL: https://oblsud-hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=2451158&delo_id=1502001&text_number=1 (дата обращения: 06.06.2017).

грунта исторических построек, с причинением им вреда¹. Таким образом, простая выемка грунта не может быть уничтожением или повреждением объектов культурного наследия.

Ранее изложенные предложения о совершенствовании административно-деликтного законодательства помогут, в частности, решить и этот вопрос. Соответственно, при отсутствии причинения вреда памятникам истории и культуры при осуществлении земляных и иных работ должна применяться ст. 7.14.2 КоАП РФ. Если же вред будет иметь место, его необходимо рассматривать как неосторожно причинённый с привлечением к административной ответственности по ч. 4 ст. 7.13 КоАП РФ в предлагаемой в настоящей работе формулировке.

В ч. 3 ст. 7.14.1 КоАП РФ в качестве предмета административного правонарушения указаны объекты, являющиеся предметом охраны исторического поселения. В соответствии со ст. 59 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» под историческим поселением понимаются включённые в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населённый пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включённые в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения. Таким образом, объекты, являющиеся предметом охраны исторического поселения, рассматриваются как часть исторического поселения и находятся в одном ряду с включёнными в единый государственный реестр объектами культурного наследия, а также выявленными памятниками истории и культуры. Предмет охраны исторического поселения включает в себя: 1)

¹ См.: постановление судьи Московского районного суда г. Калининграда от 25 декабря 2017 г. по делу № 5-157/2017 // Официальный сайт Московского районного суда г. Калининграда. URL: https://moskovsky--kln.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=76917534&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

исторически ценные градоформирующие объекты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединённые в том числе масштабом, объёмом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами; 2) планировочную структуру, включая её элементы; 3) объёмно-пространственную структуру; 4) композицию и силуэт застройки – соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов; 5) соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озеленёнными); 6) композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения.

Неоднозначные вопросы применения ч. 3 ст. 7.14.1 КоАП РФ состоят в следующем:

1) в силу того, что определение понятия «повреждение объекта, являющегося предметом охраны исторического поселения» законодателем не раскрыто, правоприменитель исходит из того, что любое воздействие на указанный объект должно квалифицироваться как повреждение, в том числе, замена изношенных элементов здания или сооружения на схожие, но при этом изменяющие его интерьер. Рассмотрение вопросов первого параграфа настоящей главы показало, что применительно к иным предметам охраны – объектам культурного наследия – подобное вмешательство правоприменителем не рассматривается как их повреждение и не квалифицируется по ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ. Производство по подобным делам осуществляется по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ ввиду того, что нарушается установленный ч. 1 ст. 47.3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» запрет проводить работы, изменяющие облик, объёмно-планировочные и конструктивные решения и структуры, интерьер выявленного объекта культурного наследия либо объекта культурного наследия, включённого в реестр. Таким образом, удаление штукатурного слоя с заменой его на новый, удаление изношенных оконных рам с установкой пластиковых окон,

реконструкция протекающей кровли и иные подобные деяния не могут рассматриваться как повреждение объектов культурного наследия. Если любое неправомерное технологическое воздействие на памятник истории и культуры квалифицировать как его повреждение, то по юридическим лицам за абсолютное большинство административных правонарушений в исследуемой сфере должна применяться ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ, что явно не соответствует замыслу законодателя.

Совершенно иначе дело обстоит с производством по делам о повреждениях объектов, являющихся предметом охраны исторического поселения. В частности, можно привести пример осуществления производства по делу об административном правонарушении, которое выразилось в повреждении объекта, являющегося предметом охраны исторического поселения, а именно в реконструкции кровли дома, включённого в список градоформирующих объектов исторического поселения федерального значения; в тоже время для привлекаемого к ответственности лица реконструкция крыши была вынужденной мерой ввиду её протекания¹. Представляется, что причина такой квалификации подобных деяний очевидна. Законодатель крайне скудно урегулировал вопросы охраны объектов, являющихся предметом охраны исторического поселения, не распространив на них правила, направленные на сохранение объектов культурного наследия, включённых в реестр, и выявленных объектов культурного наследия, а также правила проведения работ по их сохранению. Поэтому у правоприменителя отсутствует возможность квалификации административного правонарушения по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ, если, например, в здании, признанном исторически ценным градоформирующим объектом, но не являющемся объектом культурного наследия, устанавливаются пластиковые окна взамен изношенных оконных

¹ См.: постановление судьи Гороховецкого районного суда Владимирской области от 9 декабря 2015 г. по делу № 5-64/15 // URL: https://gorohovecky-wld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=62526554&result=1&delo_id=1500001 (дата обращения: 20.04.2021).

конструкций, что заметно изменяет интерьер здания. В связи с этим должностные лица региональных органов охраны объектов культурного наследия должны возбуждать дела об административных правонарушениях по ч. 3 ст. 7.14.1 КоАП РФ для обеспечения охраны объектов, являющихся предметом охраны исторического поселения, квалифицируя подобные действия как их повреждение;

2) если жилой дом, являющийся предметом охраны исторического поселения, не входит в число памятников истории и культуры, то проживающие в нём лица не имеют информации о том, что он состоит под охраной государства. Законодатель в ст. 59 и 60 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» не предусмотрел обязанности региональных органов охраны объектов культурного наследия в той или иной форме предоставлять собственникам или иным законным владельцам сведения о том, что здание или сооружение, используемые ими для проживания или по иному назначению, являются предметом охраны исторического поселения. Применительно к объектам культурного наследия, в том числе выявленным, указанный вопрос законодателем был решён посредством выдачи копии охранного обязательства либо уведомления о включении памятника в перечень выявленных объектов культурного наследия. В связи с этим официальное опубликование нормативных правовых актов о включении тех или иных памятников в реестр объектов культурного наследия с установлением зон их охраны или в перечень выявленных объектов культурного наследия не является достаточным с точки зрения возможности привлечения к административной ответственности за нарушение правил их охраны. Иная ситуация имеет место применительно к объектам, составляющим предмет охраны исторического поселения. Поскольку законодатель не предусматривает информирования собственника или иного законного владельца такого объекта об ограничениях, связанных с его использованием, официальное опубликование нормативного акта об

утверждении перечня исторически ценных градоформирующих объектов того или иного поселения является достаточным для того, чтобы установить вину субъектов, допустивших изменение внешнего облика или иным образом оказавших негативное воздействие на объект, составляющий предмет охраны исторического поселения. Например, постановлением судьи Вахитовского районного суда г. Казани от 19 сентября 2019 г. по делу об административном правонарушении № 5-755/2019¹ гражданину было назначено административное наказание по ч. 3 ст. 7.14.1 КоАП РФ в связи с организацией и проведением строительных работ, выразившихся в надстройке к двухэтажному дому третьего этажа, что привело к изменению объёмно-пространственных характеристик и стилистических особенностей решения главного и других его фасадов, изменению исторических материалов отделки фасадов и утрате материала кровли и декоративных элементов (центрального фронтона на главном фасаде и фронтона бокового ризалита). Указанный объект («Дом жилой, XIX в.» с указанием адреса места нахождения) приказом Министерства культуры Республики Татарстан от 13 марта 2017 г. № 218од «Об утверждении границ территории, предмета охраны и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения регионального значения г. Казань» отнесён к исторически ценным градоформирующим объектам². При этом в судебном заседании не выяснялось, был ли уведомлён гражданин о том, что данное здание входит в число объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения, чего в общем-то и не требовалось, если исходить из текста закона. Однако такая ситуация не кажется справедливой, и законодатель должен устанавливать одинаковые требования для

¹ См.: официальный сайт Вахитовского районного суда г. Казани. URL: https://vahitovsky--tat.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_id=406550344&_uid=067fc94d-8753-4262-a93e-ec58f73a69e8&_deloId=1500001&_caseType=&_new=0&_doc=1&srv_num=1 (дата обращения: 20.04.2021).

² Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>, 29.03.2017.

региональных органов охраны объектов культурного наследия по информированию собственников и иных законных владельцев зданий и сооружений о том, что соответствующие объекты находятся под охраной государства.

Исходя из вышеизложенных моментов можно предложить законодателю принять меры по совершенствованию законодательства в целях оптимизации применения административных наказаний за административные правонарушения, посягающие на объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения.

Во-первых, на здания и сооружения, являющиеся исторически ценными градоформирующими объектами, целесообразно распространить режим охраны, установленный для памятников истории и культуры, поскольку они также имеют высокую историко-культурную ценность и должны подлежать охране на том же уровне, что и объекты культурного наследия. Фрагментарное законодательное регулирование охраны объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения, может быть устранено посредством внесения дополнений в ст. 59 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Однако в целях технико-юридической экономии применительно к зданиям и сооружениям, являющимся исторически ценными градоформирующими объектами, возможно установление отсылки к тем статьям указанного Закона, которыми устанавливается правовой режим охраны объектов культурного наследия, в том числе выявленных. Для этих целей следует ввести в ст. 59 названного Закона часть 9 следующего содержания: «На здания и сооружения, являющиеся исторически ценными градоформирующими объектами, распространяются требования к сохранению объекта культурного наследия, включённого в реестр, выявленного объекта культурного наследия, установленные статьёй 47.2 настоящего Федерального закона, а также требования к содержанию и использованию объекта культурного наследия,

включённого в реестр, выявленного объекта культурного наследия, установленные статьёй 47.3 настоящего Федерального закона».

Учитывая меньшую общественную вредность деяний, посягающих на объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения, целесообразно дополнить ст. 7.13 КоАП РФ частью 7, содержащей новый состав административного правонарушения с установлением административного штрафа в меньшем размере, чем по аналогичным деяниям в отношении объектов культурного наследия. Это нововведение может выглядеть следующим образом: «Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выразившееся в нарушении режима сохранения, содержания и использования зданий и сооружений, являющихся ценными градостроительными объектами, составляющими предмет охраны исторического поселения, –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до ста тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до трёхсот тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до двух миллионов рублей».

Указанные нововведения позволят унифицировать практику применения административной ответственности за правонарушения посягающие, с одной стороны, на объекты культурного наследия, а с другой, – на объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения, в целях недопущения назначения административных наказаний за уничтожение или повреждение последних в отсутствие такого вреда, который мог бы рассматриваться именно как их повреждение (или тем более их уничтожение).

Во-вторых, в целях упорядочения применения административной ответственности по ч. 3 ст. 7.14.1 КоАП РФ за уничтожение или повреждение зданий и сооружений, являющихся исторически ценными градостроительными объектами, и обеспечения реализации принципа

справедливости целесообразно установить правило об информировании собственников и иных законных владельцев таких зданий и сооружений о том, что таковые являются исторически ценными градоформирующими объектами с выдачей им охранного обязательства государственным органом охраны культурного наследия. Это позволит применять административную ответственность к лицам, допустившим причинение вреда указанным объектам, только в том случае, когда они в установленном законом порядке уведомлены о наличии у здания или сооружения, собственниками или иными законными владельцами которого они являются, статуса охраняемого законом объекта. Указанное предложение будет способствовать усилению правовой охраны зданий и сооружений, являющихся исторически ценными градоформирующими объектами. В тексте Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» это предложение может быть выражено посредством введения в ст. 59 ч. 10 следующего содержания: «К отношениям, связанным с правовой охраной зданий и сооружений, являющихся исторически ценными градоформирующими объектами, применяются положения об охранном обязательстве, содержащиеся в статье 47.6 настоящего Федерального закона».

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что законодательное регулирование административной ответственности за повреждение или уничтожение объектов культурного наследия и объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения, не является в достаточной степени обстоятельным, что влечёт возникновение спорных ситуаций на практике. Для совершенствования законодательства в исследуемой сфере необходимо:

- 1) объединение административной ответственности всех трёх субъектов (граждан, должностных лиц и юридических лиц) за нарушения правил охраны объектов культурного наследия, если это повлекло по неосторожности их повреждение или уничтожение, поскольку их

ответственность в настоящее время устанавливается разными нормами КоАП РФ. Введение единой нормы будет способствовать упорядочению административно-деликтного законодательства и обеспечению единообразия практики применения административной ответственности за указанные правонарушения;

2) распространение режима охраны, установленного для памятников истории и культуры, на объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения, поскольку они также имеют высокую историко-культурную ценность и должны подлежать охране на том же уровне, что и объекты культурного наследия, и введение административной ответственности за нарушение режима сохранения, содержания и использования зданий и сооружений, являющихся ценными градоформирующими объектами, составляющими предмет охраны исторического поселения;

3) введение правила об информировании государственными органами охраны культурного наследия собственников и иных законных владельцев зданий и сооружений, являющихся исторически ценными градоформирующими объектами, о наличии у них такого статуса с выдачей указанным лицам охранного обязательства. Реализация данного предложения будет способствовать упорядочению применения административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения.

§ 3. Административная ответственность за правонарушения в сфере археологической деятельности

Установление федеральным законодателем административной ответственности за правонарушения в сфере археологической деятельности отражает позицию специализированного учреждения Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры –

ЮНЕСКО – по поводу охраны предметов, имеющих археологическую ценность. В рекомендации ЮНЕСКО от 5 декабря 1956 г., определяющей принципы международной регламентации археологических раскопок¹, содержится ряд предложений для государств-членов ЮНЕСКО по поводу установления соответствующих правил. Несмотря на то, что законодательное регулирование археологической деятельности нужно рассматривать, прежде всего, как внутреннее дело каждого государства, данный принцип не следует абсолютизировать. Также желательно руководствоваться принципом осуществляемого на свободных началах международного сотрудничества в этой сфере. Генеральной конференцией ЮНЕСКО рекомендовано государствам-членам разработать и принять в законодательном порядке или в порядке подзаконного правового регулирования ряд мер, необходимых для осуществления в находящихся под их юрисдикцией территориях принципов, которые сформулированы в этой рекомендации.

Понятие археологических раскопок определено в ней как поиск археологических остатков, независимо от того, проводятся ли эти поиски путём земляных работ, путём систематического обследования поверхности, или же путём обследования дна или подпочвенных слоев внутренних или территориальных вод того или иного государства-члена.

Всем государствам-членам рекомендовано, в частности: определить порядок проведения археологических поисков и раскопок, установив контроль и предварительное разрешение соответствующих органов публичной власти; обязать субъектов, обнаруживающих археологические ценности, сообщать о подобных находках соответствующим органам власти в кратчайший срок; установить юридическую ответственность для субъектов, нарушающих данные правила; установить конфискацию утаённых

¹ Рекомендация ЮНЕСКО «Рекомендация, определяющая принципы международной регламентации археологических раскопок» (Принята в г. Нью-Дели 5 декабря 1956 г. на 9-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 302-309.

ценностей; принять правила исследования археологических недр, в том числе и в случаях, когда они находятся в государственной собственности; выработать механизм отнесения наиболее значимых предметов археологического наследия к числу исторических памятников.

Следуя данным рекомендациям, Российская Федерация в лице законодательных органов и органов исполнительной власти приняла ряд правил, устанавливающих порядок осуществления археологической деятельности, и юридическую ответственность за их нарушение, в том числе и административную (ст. 7.15, 7.15.1, 7.33 КоАП РФ).

Общая тенденция ужесточения административных наказаний затронула и административную ответственность за нарушения правил осуществления археологической деятельности. Принятием Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии»¹ законодатель усилил, как уголовную, так и административную ответственность за осуществление незаконной деятельности в археологической сфере. Был расширен перечень составов административных правонарушений по ст. 7.15 КоАП РФ. Кроме того, установлена административная ответственность за совершение сделок с археологическими предметами в нарушение установленных законодательством требований (ст. 7.15.1 КоАП РФ).

Для реализации данных норм были подвергнуты коррекции посредством соответствующих изменений и дополнений Закон РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей», а также Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

В ст. 7.15 КоАП РФ административная ответственность предусматривается за: а) ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения, именуемого открытым

¹ СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. 1). Ст. 4078.

листом, либо с нарушением условий, предусмотренных таким разрешением (ч. 1 ст. 7.15); б) вышеназванные действия, повлекшие по неосторожности повреждение или уничтожение объекта археологического наследия, выявленного объекта археологического наследия (ч. 2 ст. 7.15); в) перечисленные действия, совершённые с использованием землеройных машин или специальных технических средств поиска – металлоискателей, радаров, магнитных приборов и других технических средств, позволяющих определить наличие археологических предметов в месте залегания (ч. 3 ст. 7.15). Аналогичные по содержанию составы содержатся и в проекте нового КоАП РФ 2020 г. (ст. 15.5), с той лишь разницей, что последние два состава объединены в одной части статьи (ч. 2 ст. 15.5).

Мера ответственности в значительной степени будет определяться тем, какие из перечисленных действий были совершены: в последних двух составах законодатель предусмотрел квалифицирующие признаки, наличие которых предопределяет большую общественную вредность деяния и, соответственно, более строгую меру ответственности.

Непосредственным объектом административных правонарушений, предусмотренных в ст. 7.15 КоАП РФ, являются общественные отношения в сфере обеспечения установленного порядка осуществления археологических разведок и раскопок. Не соблюдая данный порядок, делинквент посягает на права собственника, иного владельца земельного участка, других объектов и территорий, в пределах которых могут находиться предметы археологического наследия, дезорганизуя, следовательно, общественные отношения в сфере охраны собственности, образуя родовой объект соответствующих правонарушений.

Объективная сторона каждого из названных административных правонарушений состоит в действиях, посягающих на установленный порядок осуществления археологических разведок и раскопок. Археологические разведки предполагают проведение на поверхности земли или под водой научных исследований объектов археологического наследия,

как правило, без осуществления земляных работ, в том числе с полным или частичным изъятием археологических предметов из раскопов, а археологические раскопки рассматриваются как проведение на поверхности земли, в земле или под водой научных исследований объектов археологического наследия посредством земляных и связанных с ними работ, в том числе с полным или частичным изъятием археологических предметов из раскопов, в целях изучения и сохранения объектов археологического наследия.

Законодательное определение понятий археологических разведок и археологических раскопок предполагает поиск археологических либо вещественных остатков, имеющих какое-либо историческое или культурное значение, независимо от того, проводятся ли эти поиски в процессе земляных работ, путём систематического обследования поверхности или же во время обследования дна или надпочвенных слоев внутренних или территориальных вод. При этом диспозициями норм ст. 7.15 КоАП РФ не определяется, что составы соответствующих правонарушений будут иметь место лишь в случае проведения археологических разведок или раскопок на объекте археологического наследия, внесённом в соответствующий перечень.

В одних случаях судьи, рассматривая дела об административных правонарушениях, принимают меры, направленные на установление указанного обстоятельства. Например, постановлением судьи Ленинского районного суда Волгоградской области от 15 октября 2018 г. по делу № 5-77/2018¹ гражданину был назначен административный штраф за проведение археологических полевых работ без полученного в установленном порядке разрешения. При этом судья указал, что археологические полевые работы проводились на северо-западной окраине села, входящей в границы объекта культурного наследия федерального значения «Развалина Сарай-Берке

¹ Официальный сайт Ленинского районного суда Волгоградской области. URL: https://lenin--vol.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=39167647&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

(Новый Сарай)», установленные Приказом Министерства культуры Волгоградской области от 4 июля 2012 г. № 01-20/167 «Об установлении границы территории объекта культурного наследия федерального значения «Развалины Сарай-Берке (Новый Сарай)»¹, и при должной степени осмотрительности и заботливости лицо могло установить, что территория, на которой проводились земляные работы, находится в зоне археологического наблюдения, и соблюсти требования, установленные действующим законодательством. Можно также привести пример вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении ввиду отсутствия состава административного правонарушения после установления в ходе рассмотрения дела, что местом совершения действий, имеющих внешние признаки археологических полевых работ, является земельный участок, смежный с земельным участком, на котором расположен памятник археологии (городище «Нижний Джулат»). Кроме того, по объяснениям лица, в отношении которого осуществлялось производство, археологические работы оно не проводило, а осуществляло на распаханном поле сбор чёрного металла, который и был у него изъят впоследствии². Также было прекращено производство по делу по ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ в отношении рыболова-любителя, который отнёс в краеведческий музей случайно найденные им на берегу в ходе поиска червей в поверхностном слое грунта археологические предметы (бронзовый котёл и множество фрагментированных предметов)³.

¹ Волгоградская правда. 2012. 11 июля.

² См.: постановление судьи Урванского районного суда Кабардино-Балкарской Республики от 31 июля 2019 г. по делу № 5-62/2019 // Официальный сайт Урванского районного суда Кабардино-Балкарской Республики. URL: https://urvansky-kbr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=11649265&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

³ См.: постановление судьи Лабытнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 ноября 2015 г. по делу №5-230/2015 // Официальный сайт Лабытнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа. URL: https://labytnangsky-ynaо.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=33316462&delo_id=1500001&new=0&text_number=1&case_id=12759611 (дата обращения: 20.04.2021).

Однако на практике встречаются случаи недостаточного обоснования судьями наличия объективной стороны административного правонарушения, когда соответствующие действия осуществлялись вне пределов нахождения объектов археологического наследия, непринятия мер по установлению обстоятельств, позволяющих определить проводимые работы именно как археологические разведки или раскопки. Например, имеет место вынесение судьями постановлений, в которых отсутствует указание на то, что раскопка верхних слоёв грунта проводилась на участке культурного слоя¹.

Сложность применения ст. 7.15 КоАП РФ состоит в том, что лицо может быть привлечено к административной ответственности даже в случае совершения действий, имеющих внешние признаки археологических полевых работ, вне границ территории объекта археологического наследия. Это обусловлено положением ч. 3 ст. 3.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» о том, что границы территории объекта археологического наследия определяются на основании археологических полевых работ (в отличие от границ территории иных объектов культурного наследия, устанавливаемых на основании архивных документов и научных исследований). Таким образом, чтобы установить границы, нужно провести археологические полевые работы, а сами работы могут проводиться только на основании открытого листа. В связи с этим положения административно-деликтного законодательства нуждаются в некоторой корректировке. Необходимо законодательно оградить граждан, не являющихся профессиональными археологами, от возможности привлечения их к административной ответственности, если они осуществляют незначительное воздействие на поверхностный слой почвы для хозяйственно-бытовых нужд

¹ См.: постановление судьи Апшеронского районного суда Краснодарского края от 26 ноября 2019 г. по делу № 5-1313\2019 // Официальный сайт Апшеронского районного суда Краснодарского края. URL: https://apsheronsk--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=44223927&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

или используют металлоискатели для поиска утерянных предметов вне границ территории объекта археологического наследия. В этих целях представляется целесообразным дополнить примечание к ст. 7.15 КоАП РФ абзацем 2 следующего содержания: «Не является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена настоящей статьёй, воздействие на грунт вне границ территории объекта археологического наследия, если отсутствует цель поиска археологических предметов, а равно использование специальных технических средств поиска вне границ территории объекта археологического наследия, если отсутствует цель поиска археологических предметов». Соответственно, при привлечении к административной ответственности граждан необходимо будет устанавливать дополнительный признак субъективной стороны, то есть цель совершения деяния, что может быть подтверждено обнаружением у субъекта в ходе личного досмотра и досмотра вещей предметов, имеющих археологическую ценность.

Разрешение (открытый лист) является документом, подтверждающим право на проведение археологических полевых работ. Оно выдаётся физическим лицам федеральным органом охраны объектов культурного наследия на основании заключения Российской академии наук о целесообразности проведения археологических полевых работ определённого вида. Данным федеральным органом в настоящее время является Министерство культуры РФ.

Необходимым условием выдачи открытого листа лицу, осуществлявшему археологические полевые работы на основании ранее выданного разрешения, является принятие на хранение в Архивный фонд Российской академии наук научного отчёта о выполненных археологических полевых работах. Открытый лист выдается только физическим лицам, обладающим научными и практическими познаниями, необходимыми для проведения археологических полевых работ и подготовки соответствующего научного отчёта. Практика привлечения к административной

ответственности показывает наиболее частое применение именно ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ ввиду пренебрежения граждан к требованиям законодательства о получении открытого листа для проведения археологических работ¹ либо нарушения его условий, когда лицо, осуществляющее археологическую разведку или раскопки, выходит за рамки перечня работ, указанных в разрешении, либо за пределы указанной в открытом листе территории (маршрута) проведения работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия.

Представляется целесообразным расширение перечня действий (форм бездействия), составляющих объективную сторону административного правонарушения по ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ. Дело в том, что в ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» установлен ряд правил, которые должны быть соблюдены лицами, имеющими разрешение (открытый лист) на проведение археологических полевых работ. В этих правилах предусмотрены сроки совершения различных действий физическими лицами, получившими разрешение, до начала проведения археологических полевых работ, в ходе их осуществления, а также по их завершении. В частности, физическое лицо, получившее открытый лист, обязано не позднее чем за пять рабочих дней до начала проведения археологических полевых работ представить в региональный орган охраны объектов культурного наследия, орган местного самоуправления муниципального образования, на территориях которых планируется проведение археологических полевых работ, уведомление в письменной форме об их проведении с указанием срока и места их проведения, а также копию открытого листа. Кроме того, в случае обнаружения при проведении

¹ См.: постановление судьи Ленинского районного суда г. Севастополя по делу об административном правонарушении № 5-249/2019 от 5 сентября 2019 г. // Официальный сайт Ленинского районного суда г. Севастополя. URL: https://leninskiy-sev.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=5595827&del_o_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

археологических полевых работ объектов археологического наследия физическое лицо, получившее разрешение, обязано в течение десяти рабочих дней со дня выявления указанного объекта письменно проинформировать об этом региональный орган охраны объектов культурного наследия и направить в этот орган описание обнаруженного объекта археологического наследия, текстовое и графическое описания местоположения границ указанного объекта, а также перечень географических координат характерных точек этих границ. В случае если в результате проведения археологических полевых работ изменились учётные данные объекта археологического наследия (площадь объекта, предмет охраны и другие данные), физическое лицо, получившее разрешение, обязано в течение тридцати рабочих дней со дня завершения археологических полевых работ письменно проинформировать об этих изменениях региональный орган охраны объектов культурного наследия. Изложенные правила призваны оптимизировать осуществление административных функций органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере охраны объектов культурного наследия, в части контроля за сохранностью и использованием памятников археологии, в связи с чем их несоблюдение несёт в себе определённую степень общественной вредности.

В то же время диспозицией ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ не охватывается несоблюдение подобных правил, поскольку нарушение условий, предусмотренных разрешением (открытым листом), не предполагает неисполнение тех обязанностей, которые установлены законом и, соответственно, не могут быть изложены в открытом листе в числе условий проведения археологических полевых работ. Если законодатель устанавливает какое-либо правило, то необходимо предусмотреть и ответственность за его нарушение. Следовательно, изложение многочисленных требований в ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в отсутствие административной ответственности за их

нарушение теряет смысл. Теоретически совершение подобных деяний подпадает под общую норму ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ, однако формулируя группу специальных составов, связанных с нарушениями норм и правил охраны памятников археологии, и устанавливая существенно более низкие размеры административного штрафа, чем по ст. 7.13 КоАП РФ, законодатель подчёркивает меньшую значимость объектов археологического наследия по сравнению, например, с объектами историко-архитектурного наследия, и, соответственно, меньшую степень общественной вредности посягающих на них административных правонарушений.

Представляется, что диспозицию ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ следует изложить в следующей редакции: «Проведение археологических полевых работ без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа), если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом), а равно проведение археологических полевых работ лицом, имеющим разрешение (открытый лист), с нарушением требований, предусмотренных законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо невыполнение указанным лицом обязанностей, возникающих у него после завершения археологических полевых работ в соответствии с законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

Исследование материалов судебной практики показывает, что диспозицией ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ охватываются не только деяния, которые причиняют существенный вред охраняемым законом отношениям, но и те, которые объективно не характеризуются общественной вредностью. Примером может служить осуществление археологических полевых работ без проведения земляных работ и прочего воздействия на грунт, что представляет собой один из способов археологических разведок. Согласно ч. 7 ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия

(памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» археологические разведки рассматриваются как проведение на поверхности земли или под водой научных исследований объектов археологического наследия без осуществления земляных работ либо с осуществлением локальных земляных работ с общей площадью раскопов не более 20 квадратных метров на каждом объекте археологического наследия с исследованием культурного слоя путём заложения шурфов или без такового, в том числе с полным или частичным изъятием археологических предметов из раскопов, в целях выявления объектов археологического наследия, уточнения сведений о них или планирования мероприятий по обеспечению их сохранности. Таким образом, визуальный осмотр местности без осуществления земляных работ в целях последующего планирования возможных мероприятий по обеспечению сохранности объектов археологического наследия в отсутствие разрешения (открытого листа) формально подпадает под диспозицию ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ. Однако, на наш взгляд, вреда общественным отношениям такое деяние не причиняет ввиду фактического отсутствия посягательства на родовой объект – отношения собственности. С одной стороны, такие деяния латентны, и в большинстве случаев привлечение к административной ответственности маловероятно ввиду отсутствия возможности установить, какова цель визуального осмотра территорий. С другой стороны, имеются примеры привлечения к административной ответственности за подобные деяния, когда совершённые специалистами в сфере археологии действия были зафиксированы с отражением в различных документах – корреспонденции юридических лиц, актах приёмки выполненных работ и др.

В частности, привлекая к административной ответственности юридическое лицо, судья Кондинского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры установил: из имеющихся в деле материалов следует, что юридическое лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу, в рамках выполнения договорных обязательств с

другим юридическим лицом по договору подряда на выполнение научно-исследовательских работ провело натурное обследование указанной в договоре территории в целях выявления объектов археологического наследия. Впоследствии юридическое лицо, в отношении которого осуществлялось производство по делу, уведомило контрагента письмом о том, что в ходе натурального обследования были обнаружены памятники археологии и в настоящее время ведётся процесс получения открытого листа. Указанные и иные документы оказались в распоряжении регионального органа по охране объектов культурного наследия, который и возбудил дело об административном правонарушении¹. Объективная сторона указанного деяния выразилась в проведении «натурного обследования», хотя такой термин в законодательстве отсутствует. В специальной литературе по археологии оно рассматривается как начальный этап археологического мониторинга памятников определённого культурно-исторического типа и ландшафтной специфики, направленный на выявление разрушающих факторов и скорости протекающих процессов, оценку состояния археологических объектов и выработку решений по изменению режима их эксплуатации². В методических рекомендациях по проведению изыскательских работ в сфере археологии, утверждаемых приказами региональных органов исполнительной власти, также определяется содержание натуральных обследований территории. Они включают выполнение действий, совершаемых визуально и документально, по оценке рельефа местности и выявлению иных признаков, по которым можно предположить наличие следов существования человека в прежних эпохах, и по определению границ объекта археологического наследия, а также участков

¹ См.: постановление судьи Кондинского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 24 ноября 2016 г. по делу № 5-67/2016 // URL: https://kondinsk-hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=68725544&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

² См.: *Смирнов А.С.* Сохранение археологического наследия России в современных условиях // *Археология России в XX веке: итоги и перспективы.* М., 1999. С. 39.

грунтовых обнажений¹. В связи с этим ещё раз следует подчеркнуть, что совершение таких действий без разрешения (открытого листа) никакого вреда для общества не несёт ввиду отсутствия внешнего воздействия на объект археологического наследия.

В целях исключения возможности привлечения к административной ответственности за такого рода деяния следует внести дополнения в ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» с указанием, что для проведения натурных обследований не требуется получение разрешения (открытого листа). Целесообразно ввести в эту статью часть 7.1 и изложить данное правило следующим образом: «Проведение археологических разведок в форме натурального обследования, включающего выполнение действий, совершаемых визуально, по оценке рельефа местности и выявлению признаков, по которым можно предположить наличие следов существования человека в прежних эпохах, и по определению предполагаемых границ объекта археологического наследия, а также участков грунтовых обнажений, не требует получения разрешения (открытого листа)».

Необходимо иметь в виду, что согласно ч. 2 ст. 61 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» на лиц, причинивших вред объекту археологического наследия, возлагается обязанность возместить стоимость мероприятий, необходимых для его сохранения, что при определённых обстоятельствах может рассматриваться как административно-восстановительная мера, применяемая в порядке ст. 4.7 КоАП РФ. Поэтому при применении ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ может быть решён вопрос и о возмещении причинённого вреда объектам археологического наследия, в том числе выявленным. Таковыми они будут считаться со дня принятия

¹ См., например: п. 3.2.3 Сборника 3.5 «Археологические исследования. МРР-3.5-16», утв. приказом Комитета города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов от 29 декабря 2016 г. № МКЭ-ОД/16-75 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

соответствующего решения Министерством культуры РФ или органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным в сфере охраны объектов культурного наследия, на основании необходимых документов, в том числе заключения государственной историко-культурной экспертизы.

А.Н. Панфилов полагает, что в уточнении нуждается состав административного правонарушения, предусмотренного в ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ. Санкцией указанной нормы определяется больший размер административного штрафа, в случае если действия, предусмотренные ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ, повлекли по неосторожности повреждение или уничтожение объекта археологического наследия. Названный автор поднимает вопрос субъективной стороны правонарушения, а именно вины делинквента в форме неосторожности, поскольку в соответствии с требованиями закона административное правонарушение считается совершённым по неосторожности, если совершившее его лицо предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий, либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть. Однако, по мнению А.Н. Панфилова, проведение археологических полевых работ является осознанным действием лица, которое не может не предвидеть наступление вредных последствий для объекта археологического наследия. Предвидя наступление вредных таких последствий, лицо, производящее эти работы, не может не желать их наступления. Более того, ведение любых раскопок памятников археологии приводит к повреждению культурного слоя, остатков сооружений и объектов, а полные раскопки фактически являются их уничтожением. В отличие от объектов культурного наследия, представленных зданиями и сооружениями, воссоздать культурный слой древнего памятника невозможно. Это всегда невосполнимая утрата, в связи с чем повреждение или уничтожение объекта археологического наследия при проведении

археологических полевых работ может быть только умышленным, что в соответствии со ст. 243 Уголовного кодекса РФ должно повлечь уголовную ответственность¹.

Вряд ли следует согласиться с высказанными суждениями. Во-первых, сами по себе археологические полевые работы являются общественно полезным действием, если на их проведение получено разрешение или открытый лист. Их польза для общества состоит в том, что такой вид деятельности является одним из важнейших звеньев исторического исследования той или иной местности, что способствует ретроспективному анализу жизни людей на изучаемой местности во всей полноте и обуславливает формирование научной основы для широких исторических выводов. В связи с этим нельзя сказать, что ведение любых раскопок памятников археологии однозначно приводит к повреждению объекта архитектурного наследия. Установленная законодателем разрешительная деятельность в этой сфере призвана упорядочить археологические разведки и раскопки с тем, чтобы обеспечить надлежащий уровень сохранности археологических памятников. Во-вторых, проведение археологических полевых работ без разрешения однозначно является умышленным деянием, однако это совершенно не означает наличие намерений у лица уничтожить или повредить выявляемые в ходе их проведения археологические предметы. Цель проведения любых археологических работ (в том числе несанкционированных) определяется историко-культурной значимостью тех объектов или предметов, которые могут быть обнаружены в ходе их осуществления, что позволяет судить об отсутствии заинтересованности у проводящих раскопки лиц в повреждении или уничтожении археологических памятников. В связи с этим выявленные в ходе производства по делу об административном правонарушении по ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ факты повреждения или уничтожения объектов культурного наследия сами по себе

¹ См.: *Панфилов А.Н.* Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1100.

не могут указывать на умышленный характер действий по причинению такого вреда.

Следует обратить внимание на санкции, предусмотренные законодателем по ст. 7.15 КоАП РФ, включающие в качестве дополнительного административного наказания конфискацию предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок (в ч. 3 дополнительно – специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин). Очевидно, что здесь имеет место коллизия между положениями ст. 7.15 и ст. 3.7 КоАП РФ. Согласно ч. 1 ст. 3.7 КоАП РФ конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей. Частью 3 ст. 3.7 КоАП РФ установлено, что не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения, изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению. Стало быть, нахождение объектов археологического наследия, а также всех движимых предметов, имеющих к ним отношение, в государственной собственности (ч. 3 ст. 49 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации») исключает их конфискацию. В этой связи представляется верной точка зрения об исключении из санкций ст. 7.15 КоАП РФ упоминания о конфискации предметов, добытых в результате раскопок, оставив лишь конфискацию инструментов и оборудования¹.

¹ См.: Вахитов А.К. Административно-правовая охрана объектов культурного наследия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 23.

Для настоящего исследования существенный интерес представляют также вопросы регулирования административной ответственности по ст. 7.33 КоАП РФ. Объективная сторона административного правонарушения по ст. 7.33 КоАП РФ состоит в том, что исполнитель земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных или иных работ либо археологических полевых работ, осуществляемых на основании разрешения (открытого листа), уклоняется от обязательной передачи государству в соответствии с законодательством Российской Федерации культурных ценностей, обнаруженных в результате проведения таких работ. Обращает на себя внимание объединение в одном составе нескольких разновидностей специальных субъектов административного правонарушения. В то же время наличием специального субъекта определяются особенности привлечения к административной ответственности.

Дело в том, что для исполнителя археологических полевых работ – физического лица, проводившего археологические полевые работы, или юридического лица, в трудовых отношениях с которым состоит такое физическое лицо, установлена обязанность в течение трёх лет со дня окончания срока действия разрешения (открытого листа) передать все изъятые археологические предметы (включая антропогенные, антропологические, палеозоологические, палеоботанические и иные объекты, имеющие историко-культурную ценность) в государственную часть Музейного фонда РФ (ч. 13 ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Предназначение указанного срока состоит в том, чтобы обеспечить возможность надлежащей научной оценки найденных предметов с точки зрения их относимости к определённым эпохам и человеческим общностям, а также их места в хозяйственно-бытовой, культурной, военной и иных сферах деятельности людей на предыдущих этапах развития общества. Соответственно, пока не истёк трёхлетний срок, непринятие мер по передаче

археологических предметов государству не рассматривается как административное правонарушение. В то же время в административно-правовой литературе правоприменителю предлагается игнорировать в определённых случаях указанный срок и привлекать названных лиц к административной ответственности, если имеются основания полагать, что они могут уклониться от передачи археологических предметов государству (оборудование специального места для них в личной коллекции, специального хранилища, и т.п.)¹. Вряд ли можно согласиться с этим предложением, поскольку оно явно не согласуется с требованиями законодательства об охране памятников истории и культуры. Кроме того, даже если указанное предложение реализовать на законодательном уровне, оно будет трудновыполнимым ввиду отсутствия доступа у должностных лиц органов охраны объектов культурного наследия к частным коллекциям и частным хранилищам, что затруднит их правоприменительную деятельность. Поэтому следует привлекать лиц, уклоняющихся от передачи археологических предметов государству, к административной ответственности только в том случае, когда истёк трёхлетний срок.

Для исполнителей земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных или иных работ, не относящихся к археологическим полевым работам, законодатель не предусмотрел срок передачи обнаруженных археологических предметов. Более того, обязанность передачи указанными субъектами государству культурных ценностей не предусмотрена Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В то же время на уровне подзаконного регулирования определено, что археологические предметы, обнаруженные физическими или юридическими лицами в результате проведения изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, работ по использованию лесов и иных

¹ См.: Сумачев А.В., Черепашкин А.С. Охрана культурных ценностей (объектов культурного наследия): административно-правовой и уголовно-правовой аспекты // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 2. С. 48.

работ, подлежат передаче государству для последующего включения в состав государственной части Музейного фонда РФ¹, однако срок передачи опять же не установлен.

В п. 2 и 3 Порядка передачи государству археологических предметов, обнаруженных физическими и (или) юридическими лицами в результате проведения изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» работ по использованию лесов и иных работ предусмотрено, что в случае обнаружения в ходе проведения любых из перечисленных работ археологических предметов физические и юридические лица, проводившие работы, обязаны в целях их сохранения незамедлительно приостановить указанные работы и в течение трёх дней со дня обнаружения предметов проинформировать региональный орган охраны объектов культурного наследия об их обнаружении. Физические или юридические лица в названный срок должны направить в этот орган письменное заявление об обнаруженных предметах с указанием обстоятельств и места их обнаружения. За неисполнение изложенных правил и должна предусматриваться административная ответственность.

В связи с этим регулирование административной ответственности по ст. 7.33 КоАП РФ в существующем виде представляется нелогичным. Исполнение обязанности физическим или юридическим лицом по немедленному прекращению работ и уведомлению регионального органа охраны культурного наследия об обнаружении культурных ценностей

¹ См.: п. 1 Порядка передачи государству археологических предметов, обнаруженных физическими и (или) юридическими лицами в результате проведения изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» работ по использованию лесов и иных работ, утв. Приказом Министерства культуры РФ от 27 ноября 2015 г. № 2877 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 8.

одновременно будет означать последующую возможность государства зафиксировать, описать и изъять указанные предметы, а также принять меры по организации проведения археологических полевых работ. Административная ответственность за неисполнение подобной обязанности уже установлена ст. 7.14.2 КоАП РФ, однако диспозиция нормы этой статьи требует корректировки. Объективная сторона соответствующего деяния состоит в неисполнении заказчиком или лицом, проводящим земляные, строительные, дорожные или иные работы, обязанности по приостановлению указанных работ в случае обнаружения объекта культурного наследия, в том числе объекта археологического наследия, или работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия либо нарушить его целостность и сохранность, после получения письменного предписания государственного органа охраны объектов культурного наследия.

Изложенную норму целесообразно скорректировать по двум направлениям:

1) исключить слова «после получения письменного предписания государственного органа охраны объектов культурного наследия». До того, как исполнитель работ получит такое предписание, объекту культурного наследия может быть причинён непоправимый урон, поэтому он обязан прекратить работы незамедлительно после обнаружения предметов, имеющих признаки культурных ценностей;

2) дополнить словами «и информированию государственного органа охраны объектов культурного наследия об обнаруженных предметах», поскольку прекращение работ само по себе является недостаточной мерой по обеспечению сохранности обнаруженных предметов.

Указанное предложение позволит гармонизировать законодательное и подзаконное регулирование.

Возвращаясь к ст. 7.33 КоАП РФ, отметим, что в связи с высказанными предложениями из её диспозиции целесообразно исключить требования, предусматривающие административную ответственность исполнителя

мелиоративных, строительных, земляных, хозяйственных или иных работ, не относящихся к археологическим полевым работам. Однако следует учитывать гипотетическую возможность отказа исполнителей перечисленных работ от передачи культурных ценностей государству после выполнения ими обязанности по приостановлению работ и информированию регионального органа охраны культурного наследия об обнаруженных предметах. В этом случае может быть применена ч. 18 ст. 19.5 КоАП РФ, в которой установлена административная ответственность за невыполнение законного предписания органа, осуществляющего государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия.

По результатам рассмотрения проблем законодательного регулирования и применения административной ответственности за нарушения в сфере археологической деятельности можно сделать следующие основные выводы:

1) совершение натурных обследований местности без разрешения (открытого листа) не несёт вреда для общества ввиду отсутствия внешнего воздействия на объект археологического наследия. Указанное обстоятельство должно рассматриваться как исключающее возможность привлечения к административной ответственности. Для этого следует ввести правило о том, что для проведения натурных обследований не требуется получение разрешения (открытого листа);

2) целесообразно исключить из КоАП РФ требование о том, что административная ответственность за неисполнение заказчиком или исполнителем земляных, строительных, дорожных или иных работ обязанности по их приостановлению в случае обнаружения объекта культурного наследия, в том числе объекта археологического наследия, или работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия либо нарушить его целостность и сохранность, наступает только после получения письменного предписания государственного органа охраны

объектов культурного наследия. До того, как заказчик или исполнитель работ получают такое предписание, объекту культурного наследия может быть причинён непоправимый урон, в связи с чем они обязаны прекратить работы незамедлительно после обнаружения предметов, имеющих признаки культурных ценностей. При этом государственный орган охраны объектов культурного наследия должен быть проинформирован об обнаруженных предметах, поскольку прекращение работ само по себе является недостаточной мерой по обеспечению их сохранности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В представленном исследовании предпринята попытка решить научную задачу, имеющую значение для развития теории административного права, изложить новые научно обоснованные разработки, имеющие существенное значение для развития страны. Научная задача состояла в том, чтобы выявить теоретические проблемы института административной ответственности в части административных правонарушений в сфере охраны объектов культурного наследия и сформулировать научно обоснованные предложения, направленные на дальнейшее развитие законодательства в этой сфере и могущие стать основой для последующих научных исследований.

Указанные разработки представляются перспективными, поскольку они показывают реальные проблемы правоприменительной деятельности судей и органов охраны памятников истории и культуры, пути их разрешения и позволяют задать вектор развития административно-деликтного законодательства и теории административного права в этом направлении.

В настоящее время государство уделяет существенное внимание научному обеспечению законопроектной работы по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях. На регулярной основе разрабатываются проекты нового кодекса об административных правонарушениях. Последний его вариант, предложенный Минюстом России в 2020 году, представляется наиболее совершенным, хотя и не лишённым ряда недостатков, которые обусловлены недостаточной проработкой теоретических вопросов возможного развития соответствующего института. Это касается и административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия.

Пересмотр законодателем составов административных правонарушений в данной сфере и административных наказаний за их совершение, осуществлённый в 2013-2015 гг. и характеризующийся радикализацией административно-наказательной политики в отношении

нарушителей соответствующих правил, представляется незавершённым. В диссертации раскрыты проблемы применения обновлённого законодательства в 2015-2020 гг. В настоящий момент и законодателю, и составителям проекта нового КоАП РФ на базе накопленного практического материала следует сформулировать соответствующие выводы, направленные на его модернизацию. Этому должны способствовать и научные разработки, в том числе в комплексном формате представленные в настоящей диссертации, а также дальнейшие разработки этой тематики.

В проекте КоАП РФ 2020 г. существенных изменений административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия практически нет. Соответствующие составы административных правонарушений в нём сосредоточены в отдельной главе (Глава 15 «Административные правонарушения в области культуры, охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), обращения культурных ценностей»). Выделение самостоятельного родового объекта (общественные отношения в отрасли культуры) имеет значение только для решения вопросов однородности тех или иных административных правонарушений. Однако гораздо большую значимость имеет устранение проблем внутренней несогласованности норм об административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия и их иных недостатков, поскольку действующая их редакция не всегда способствует обеспечению гарантий соблюдения прав граждан и организаций, балансу интересов государства и общества при применении их на практике, что показано в диссертации. Поэтому сформулированные в ней теоретические выводы и практические рекомендации могут быть полезны не только федеральному законодателю в текущей законопроектной работе, но и разработчикам проекта нового КоАП РФ из Минюста России. На их основе возможно и дальнейшее развитие теоретических основ механизма административной ответственности за правонарушения в сфере охраны памятников истории и культуры.

Окончательного решения требует и вопрос гармонизации федерального и регионального административно-деликтного законодательства. Полномочия по осуществлению правовой охраны объектов культурного наследия имеются не только у федеральных органов государственной власти, но и у региональных государственных органов и органов местного самоуправления, в том числе отдельные полномочия по нормативно-правовому регулированию. Соответственно, законодатели многих субъектов РФ устанавливают административную ответственность за нарушения норм и правил, устанавливаемых региональными органами государственной власти. Однако такая деятельность является неправомерной, что подтверждается материалами судебной практики по делам об оспаривании в судах общей юрисдикции отдельных положений региональных административно-деликтных законов, предусматривающих административную ответственность за нарушение режима охраны памятников истории и культуры регионального и местного значения. В связи с этим в диссертации показана необходимость урегулировать административную ответственность за нарушения в сфере охраны всех объектов культурного наследия исключительно на федеральном уровне.

Перспективным направлением последующих исследований является вопрос о соотношении судебной и несудебной юрисдикции по делам об административных правонарушениях. В представленной работе он рассмотрен применительно к административным деликтам в сфере охраны культурного наследия с выводом о целесообразности передачи всех дел об административных правонарушениях, посягающих на памятники истории и культуры, в ведение судей районных судов. Это одновременно послужит гарантией от возможного административного произвола со стороны органов исполнительной власти, преследования ими ведомственных интересов, которые могли бы обусловить вынесение постановлений с нарушением установленных требований и существенное ущемление имущественных прав физических и юридических лиц.

В ходе исследования выявлена проблема полноты регулирования административной ответственности в части субъектного состава привлекаемых к ответственности лиц. Обнаружен явный дисбаланс административно-карательной политики в сторону наказания юридических лиц и физических лиц, не наделённых государственно-властными полномочиями, в то время как нарушения законодательства об охране объектов культурного наследия нередко допускают те, кто по долгу службы призван их охранять, не исполняя или ненадлежащим образом исполняя возложенные на них обязанности. Привлечение виновных должностных лиц государственных органов лишь к дисциплинарной ответственности вряд ли обеспечит на должном уровне административно-правовую охрану памятников истории и культуры. Поэтому требуется развитие теории административного права, направленное на поиск сбалансированной модели административной ответственности должностных лиц государственных органов, учитывающей необходимость обеспечения конституционного равенства всех перед законом.

Значительный интерес представляет практика привлечения к административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия. Соответствующие составы были сформулированы для административных правонарушений, совершённых только юридическими лицами, в связи с тем, что физические лица за подобные деяния привлекаются к уголовной ответственности. Практика применения административной ответственности показала, что неосторожное причинение вреда объектам культурного наследия при производстве каких-либо работ квалифицируется по разным статьям (частям статьи) КоАП РФ в зависимости от разновидности субъекта (граждане, должностные лица или юридические лица). Этим обуславливается дальнейший поиск теоретической модели установления административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия, учитывающей

целесообразность разработки единой нормы об административной ответственности для всех субъектов.

Выявлены проблемы, связанные с привлечением к административной ответственности собственников и иных законных владельцев зданий и сооружений, являющихся исторически ценными градоформирующими объектами, в силу неразвитости положений законодательства об охране культурного наследия в части регулирования предмета охраны исторического поселения, в которых отсутствуют требования сохранению и использовании объектов, составляющих предмет такой охраны, а также о выдаче охранного обязательства. В результате любые деяния, посягающие на объекты, составляющие предмет охраны исторических поселений, рассматриваются как их повреждение, в то время как по подобным деяниям в отношении объектов культурного наследия существует иная практика. Кроме того, законодатель не предусмотрел требования о необходимости информирования собственников и иных законных владельцев зданий и сооружений, являющихся исторически ценными градоформирующими объектами, о наличии у них такого статуса, хотя подобное требование в отношении объектов культурного наследия, в том числе выявленных, в законе имеется. Такая ситуация требует дальнейшего теоретического осмысления для выявления путей обеспечения реализации принципа справедливости при привлечении к административной ответственности.

Таким образом, выводы, содержащиеся в диссертации, рассчитаны на развитие теории административного права в части анализа вопросов установления и применения административной ответственности за правонарушения в сфере охраны культурного наследия, оптимизацию нормативно-правового регулирования соответствующих правоотношений.

Библиографический список использованной литературы

1. Международные нормативные правовые акты.

- 1.1 Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1998. 10 декабря.
- 1.2 Европейская культурная конвенция от 19 декабря 1954 г. (ETS № 018). Вступила в силу для СССР 21 февраля 1991 г. // Бюллетень международных договоров. 2000. № 1.
- 1.3 Рекомендация ЮНЕСКО «Рекомендация, определяющая принципы международной регламентации археологических раскопок» (Принята в г. Нью-Дели 5 декабря 1956 г. на 9-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 302-309.
- 1.4 Декларация принципов международного культурного сотрудничества. Принята в г. Париже 4 ноября 1966 г. на 14-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М.: Международные отношения, 1991. С. 404-406.
- 1.5 Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах». Ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
- 1.6 Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (ETS № 121) от 3 октября 1985 г. Вступила в силу для СССР 1 марта 1991 г. // Собрание постановлений Правительства СССР. 1991. № 4. Ст. 7.
- 1.7 Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. Вступила в силу для СССР 12 января 1989 г. // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М.: Международные отношения, 1991. С. 290-302.
- 1.8 Европейская конвенция об охране археологического наследия (пересмотренная) (ETS № 143) от 16 января 1992 г. Ратифицирована

Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 163-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной)» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3874.

2. Правовые акты Российской Федерации.

2.1 Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2.2 Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 8 декабря 2021 г.) «О судебной системе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2020. № 50 (ч. I). Ст. 8029.

2.3 Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2021. № 15 (ч. 1). Ст. 2426.

2.4 Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 44.

2.5 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2021. № 15 (ч. 1). Ст. 2451.

2.6 Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. (ред. от 25 июня 2002 г.) «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 498; Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 498; СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

2.7 Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 30 декабря 2020 г.) «О статусе судей в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 24.

2.8 Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (в ред. от 1 апреля 2020 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615; СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2028.

- 2.9 Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 (в ред. от 8 декабря 2020 г.) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718; СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074.
- 2.10 Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ (в ред. от 1 мая 2019 г.) «О библиотечном деле» // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2; 2019. № 18. Ст. 2217.
- 2.11 Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8441.
- 2.12 Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2018 г.) «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4136; 2018. 3 49 (ч. I). Ст. 7512.
- 2.13 Федеральный закон от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) «О народных художественных промыслах» // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 234; 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4783.
- 2.14 Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. от 24 февраля 2021 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519; 2021. № 9. Ст. 1468.
- 2.15 Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140; 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8606.
- 2.16 Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8074.
- 2.17 Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378; 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5023.
- 2.18 Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ (в ред. от 3 июня 2016 г.) «О стандартизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953; 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4229.

- 2.19 Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7753.
- 2.20 Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 (в ред. от 10 апреля 2021 г.) «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4758; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 13.04.2021.
- 2.21 Приказ Росстандарта от 28 августа 2013 г. № 593-ст «ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования» // ИУС. 2014. № 7.
- 2.22 Приказ Росстандарта от 9 октября 2013 г. № 1138-ст «ГОСТ Р 55627-2013 «Археологические изыскания в составе работ по реставрации, консервации, ремонту и приспособлению объектов культурного наследия» // М.: Стандартиформ, 2014.
- 2.23 Приказ Росстандарта от 25 октября 2013 г. № 1206-ст «ГОСТ Р 55653-2013 «Порядок организации и проведения работ по сохранению объектов культурного наследия. Произведения монументальной живописи. Общие требования» // М.: Стандартиформ, 2014.
- 2.24 Приказ Росстандарта от 30 декабря 2013 г. № 2417-ст «ГОСТ Р 55935-2013 «Состав и порядок разработки научно-проектной документации на выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия – произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства» // М.: Стандартиформ, 2014.
- 2.25 Приказ Росстандарта от 30 октября 2014 г. № 1460-ст «ГОСТ Р 56200-2014 «Научное руководство и авторский надзор при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия. Основные положения» // М.: Стандартиформ, 2015.

2.26 Приказ Росстандарта от 26 ноября 2014 г. № 1803-ст «ГОСТ Р 56254-2014 «Технический надзор на объектах культурного наследия. Основные положения» // М.: Стандартинформ, 2015.

2.27 Приказ Министерства культуры РФ от 18 марта 2015 г. № 415 «Об утверждении границ территории и предмета охраны исторического поселения федерального значения город Гороховец Владимирской области» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 08.04.2015.

2.28 Приказ Министерства культуры РФ от 27 ноября 2015 г. № 2877 «Об утверждении Порядка передачи государству археологических предметов, обнаруженных физическими и (или) юридическими лицами в результате проведения изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» работ по использованию лесов и иных работ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 8.

2.29 Приказ Минкультуры России от 7 февраля 2019 г. № 121 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства культуры Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.04.2019; 26.10.2020.

2.30 Распоряжение Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 759-р (в ред. от 3 марта 2021 г.) «Об перечне отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2856; 2021. № 11. Ст. 1847.

2.31 Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2016. № 11. Ст. 1552.

2.32 Закон Тульской области от 9 июня 2003 г. № 388-ЗТО (в ред. от 27 ноября 2020 г.) «Об административных правонарушениях в Тульской области» // Тульские известия. 2003. 14 июня; Официальный интернет-портал правовой информации. <http://pravo.gov.ru>, 30.11.2020.

2.33 Кодекс города Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 г. № 45 (в ред. от 17 февраля 2021 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 69; 2021. № 13.

2.34 Закон Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 (в ред. от 2 апреля 2020 г.) «Об административных правонарушениях» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 54; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.04.2020.

2.35 Закон Саратовской области от 29 июля 2009 г. № 104-ЗСО (в ред. от 2 декабря 2020 г.) «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 17; Новости Саратовской губернии. 2020. 4 декабря.

2.36 Закон Московской области от 8 февраля 2018 г. № 11/2018-ОЗ (в ред. от 26 июня 2019 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2018. 20 февраля; 2019. 13 марта.

2.37 Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 г. № 413-з (в ред. от 2 июля 2020 г.) // Республика Башкортостан. 2011. 1 июля; 2020. 28 июля.

2.38 Постановление Правительства Саратовской области от 20 ноября 2013 г. № 642-П (в ред. от 31 декабря 2020 г.) «О Государственной программе Саратовской области «Культура Саратовской области» // Новости Саратовской губернии. 2020. 9 января; 2021. 5 января.

2.39 Постановление Правительства Самарской области от 27 ноября 2013 г. № 682 (в ред. от 13 апреля 2021 г.) «Об утверждении государственной программы Самарской области "Развитие культуры в Самарской области на

период до 2024 года"» // Волжская коммуна. 2013. 10 декабря; 2021. 16 апреля.

2.40 Указ Главы Республики Мордовия от 21 ноября 2005 г. № 187-УГ (в ред. от 25 марта 2021 г.) «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2005. 23 ноября; 2021. 26 марта.

2.41 Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 декабря 2013 г. № 997 (в ред. от 29 августа 2020 г.) «О Государственной программе «Развитие культуры Республики Татарстан» на 2014-2025 годы» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 9, ст. 214; Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>, 31.08.2020.

2.42 Постановление Правительства Самарской области от 12 июля 2017 г. № 441 (в ред. от 17 сентября 2019 г.) «О Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.07.2017; 19.09.2019.

2.43 Постановление Губернатора Саратовской области от 8 ноября 2017 г. № 393 (в ред. от 20 марта 2020 г.) «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Саратовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 14.11.2017; 24.03.2020.

2.44 Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 26 октября 2018 г. № 434 (в ред. от 20 февраля 2021 г.) «О государственной программе Чувашской Республики "Развитие культуры и туризма"» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.11.2018; 25.02.2021.

2.45 Приказ Министерства культуры Волгоградской области от 4 июля 2012 г. № 01-20/167 «Об установлении границы территории объекта культурного

наследия федерального значения «Развалины Сарай-Берке (Новый Сарай)» // Волгоградская правда. 2012. 11 июля.

2.46 Приказ Комитета города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов от 29 декабря 2016 г. № МКЭ-ОД/16-75 «Об утверждении Сборника 3.5 «Археологические исследования. МРР-3.5-16» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

2.47 Приказ Министерства культуры Республики Татарстан от 13 марта 2017 г. № 218од «Об утверждении границ территории, предмета охраны и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения регионального значения г. Казань» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>, 29.03.2017.

2.48 Проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Утратившие силу нормативные правовые акты.

3.1 Указ от 13 февраля 1718 г. «О приносе родившихся уродов, также найденных необыкновенных вещей во всех городах к Губернаторам и Коммендантам, о даче за принос оных награждения и о штрафе за утайку» // Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 5 (1713-1719 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 541-542.

3.2 Указ от 20 декабря 1720 г. «О присылке из монастырей Российского государства жалованных грамот» // Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 277.

3.3 Указ от 16 февраля 1721 г. «О покупке в Сибири курьезных вещей и о присылке оных в Берг- и Мануфактур-коллегию» // Полное собрание законов

Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 357-358.

3.4 Указ от 7 февраля 1722 г. «О бережении остатков кораблей, галер и яхт» // Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 510.

3.5 Указ от 12 февраля 1722 г. «Об отдаче Соборных церковных уставов и ризницы из Патриаршего дома в Синод и об отдаче серебряных вещей на денежные дворы весом» // Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 511-512.

3.6 Указ от 16 февраля 1722 г. «О присылке из всех епархий и монастырей древних рукописных летописей и подобных книг в Москву в Синод» // Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 6 (1720-1722 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 511.

3.7 Указ от 24 мая 1759 г. «Об исправлении городских стен в Москве, ворот, башен и Ивановской колокольни без всякой отмены противу старой фасады» // Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 15 (1758 – 28 июня 1762 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 350.

3.8 Указ от 29 января 1763 г. «Об описи архиерейских и монастырских вотчин и об отправлении для того армейских обер-офицеров» // Полное собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 16 (28 июня 1762 – 1765 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 146-152.

3.9 Указ от 9 апреля 1771 г. «О снятии уездных планов с надлежащею верностью и о включении в экономические журналы замечаний о древних курганах, развалинах, пещерах, островах и других признаках» // Полное

собрание законов Российской империи (1649-1825 гг.). Том 19 (1770-1774 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 263-264.

3.10 Циркуляр Министерства внутренних дел гражданским губернаторам от 31 декабря 1826 г. «О доставлении сведений о памятниках архитектуры и о воспреещении разрушать их» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. Т. 1 (12 декабря 1825 – 1827 гг.). СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. С. 1373-1374.

3.11 Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. // Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, с приведением статей других томов Свода законов, на которые сделаны ссылки и указания в этом уложении (изд. 1866 г.). М.: Тип. Шюман и Глушкова, 1867. 623 с.

3.12 Устав строительный 1857 г. // Свод законов Российской империи. Том 12. Ч. I. Уставы путей сообщения, почтовый, телеграфический, строительный и пожарный. СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. С. 367-539.

3.13 Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями от 20 ноября 1864 г. // Судебные уставы 20 ноября 1864 г., с изложением рассуждений, на коих они основаны, изданные Государственной канцелярией. Часть 4. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. СПб: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1867. 201 с.

3.14 Проект положения об охране древних памятников от 21 марта 1869 г., предложенный Московским археологическим обществом // Материалы по вопросу о сохранении древних памятников, собранные Императорским Московским археологическим обществом. М., 1911. С. 35-39.

3.15 Проект Положения об охране древностей, внесённый в Государственную думу 29 октября 1911 г. II Сборник материалов, относящихся до архивной части в России. Т. 1. Пг., 1916. С. 578-586.

3.16 Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 5 октября 1918 г. «О регистрации, приёме на учёт и охранении памятников искусства и старины, находящихся во владении частных лиц, обществ и учреждений» // Ведомости ВЦИК. 1918. 10 октября.

3.17 Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий» // СУ РСФСР. 1921. № 52. Ст. 310.

3.18 Постановление Наркомпроса РСФСР от 7 июля 1924 г. «Инструкция об учёте и охране памятников искусства, старины, быта и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 66. Ст. 654.

3.19 Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г. «Положение об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» // СУ РСФСР. 1931. № 17. Ст. 186.

3.20 Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 августа 1933 г. «Об охране исторических памятников» // СУ РСФСР. 1933. № 44. Ст. 179.

3.21 Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10 февраля 1934 г. «Об охране археологических памятников» // СУ РСФСР. 1934. № 9. Ст. 52.

3.22 Постановление Совета Министров РСФСР от 22 мая 1947 г. № 389 «Об охране памятников архитектуры» // СП РСФСР. 1947. № 8. Ст. 28.

3.23 Постановление Совета Министров СССР от 14 октября 1948 г. № 3898 «О мерах улучшения охраны памятников культуры» // СП СССР. 1948. № 6. Ст. 81.

3.24 Постановление Совета Министров РСФСР от 28 мая 1949 г. № 373 «Об утверждении инструкции о порядке учёта, регистрации и содержания археологических и исторических памятников на территории РСФСР» // СП РСФСР. 1949. № 3. Ст. 31.

3.25 Постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР» // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.26 Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Ведомости ВС СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

3.27 Закон СССР от 29 октября 1976 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Ведомости ВС СССР. 1976. № 44. Ст. 628.

3.28 Указ Президиума ВС СССР от 17 февраля 1977 г. «Об административной ответственности за нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры» // Ведомости ВС СССР. 1977. № 25. Ст. 389.

3.29 Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях от 23 октября 1980 г. // Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

3.30 Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

3.31 Постановление Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 447-1 «О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 420.

3.32 Закон СССР от 2 июля 1991 г. № 2284-1 «Об уголовной и административной ответственности за нарушение законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 29. Ст. 837.

3.33 Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 14 ноября 2011 г. № 1059 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства культуры Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 2.

4. Судебная практика

4.1 Определение Верховного Суда РФ от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4.2 Решение Верховного Суда РФ от 11 апреля 2019 г. № 94-ААД19-4 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1757476 (дата обращения: 20.04.2021).

4.3 Решение судьи суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по делу об административном правонарушении № 5-507/2015 от 23 июня 2015 г. // Официальный сайт суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. URL: https://oblsud-hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=2451158&delo_id=1502001&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.4 Постановление заместителя председателя Волгоградского областного суда от 8 апреля 2016 г. по делу № 7а-381/2016 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4.5 Решение судьи Ленинградского областного суда от 3 июля 2019 г. по делу № 7-517/2019 // Официальный сайт Ленинградского областного суда. URL: https://oblsud-lo.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=1839622&delo_id=1502001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.6 Решение судьи Ростовского областного суда от 1 апреля 2021 г. по делу № 7.1-428/2021 // ГАС «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения: 20.04.2021).

4.7 Постановление судьи Лабытнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 24 ноября 2015 г. по делу №5-230/2015 // URL: https://labytnangsky-ynaо.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=33316462&delo_id=1500001&new=0&text_number=1&case_id=12759611 (дата обращения: 20.04.2021).

4.8 Постановление судьи Гороховецкого районного суда Владимирской области от 9 декабря 2015 г. по делу № 5-64/15 // URL: https://gorohovecky-wld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=62526554&result=1&delo_id=1500001 (дата обращения: 20.04.2021).

4.9 Постановление судьи Енисейского районного суда Красноярского края по делу № 5-29/2015 от 30 декабря 2015 г. // Официальный сайт Енисейского районного суда Красноярского края // URL: https://eniseysk-krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=172129040&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.10 Постановление судьи Енисейского районного суда Красноярского края по делу об административном правонарушении по делу 5-47/2016 от 19 сентября 2016 г. // Официальный сайт Енисейского районного суда Красноярского края // URL: https://eniseysk-krk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=262978094&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.11 Постановление судьи Кондинского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 24 ноября 2016 г. по делу № 5-67/2016 // URL: https://kondinsk-hmao.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=68725544&delo_id=1500001&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.12 Постановление судьи Московского районного суда г. Калининграда от 25 декабря 2017 г. по делу № 5-157/2017 // Официальный сайт Московского районного суда г. Калининграда. URL: https://moskovsky-kln.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=76917534&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.13 Постановление судьи Ленинского районного суда Волгоградской области от 15 октября 2018 г. по делу № 5-77/2018 // Официальный сайт Ленинского районного суда Волгоградской области. URL: https://lenin-vol.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=

39167647&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.14 Постановление судьи Ровеньского районного суда Белгородской области от 31 июля 2019 г. № 5-26/2019 // Официальный сайт Ровеньского районного суда Белгородской области. URL: https://rovensky--blg.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=95324507&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.15 Постановление судьи Урванского районного суда Кабардино-Балкарской Республики от 31 июля 2019 г. по делу № 5-62/2019 // Официальный сайт Урванского районного суда Кабардино-Балкарской Республики. URL: https://urvansky--kbr.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=11649265&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.16 Постановление судьи Ленинского районного суда г. Севастополя по делу об административном правонарушении № 5-249/2019 от 5 сентября 2019 г. // Официальный сайт Ленинского районного суда г. Севастополя. URL: https://leninskiy--sev.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=5595827&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.17 Постановление судьи Березниковского городского суда Пермского края по делу об административном правонарушении № 5-339/2019 от 9 сентября 2019 г. // Официальный сайт Березниковского городского суда Пермского края. URL: https://berezn--perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=20814243&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.18 Постановление судьи Ворошиловского районного суда г. Волгограда по делу об административном правонарушении № 5-549/201913 от 13 сентября 2019 г. // Официальный сайт Ворошиловского районного суда г. Волгограда. URL: https://vor--vol.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=110765887&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.19 Постановление судьи Нахимовского районного суда г. Севастополя от 17 сентября 2019 г. по делу № 5-280/2019 // Официальный сайт Нахимовского районного суда г. Севастополя. URL: https://nakhimovskiy--sev.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=5504730&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.20 Постановление судьи Вахитовского районного суда г. Казани от 19 сентября 2019 г. по делу об административном правонарушении № 5-755/2019 // Официальный сайт Вахитовского районного суда г. Казани. URL: https://vahitovsky--tat.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=case&_id=406550344&_uid=067fc94d-8753-4262-a93e-ec58f73a69e8&_deloId=1500001&_caseType=&_new=0&_doc=1&srv_num=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.21 Постановление судьи Апшеронского районного суда Краснодарского края от 26 ноября 2019 г. по делу № 5-1313\2019 // Официальный сайт Апшеронского районного суда Краснодарского края. URL: https://apsheronsk--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=44223927&delo_id=1500001&new=0&text_number=1 (дата обращения: 20.04.2021).

4.22 Постановление судьи Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 5 июня 2020 г. по делу об административном правонарушении № 5-41/2020 // ГАС «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения: 20.04.2021).

4.23 Постановление судьи Вологодского городского суда Вологодской области от 31 июля 2020 г. по делу об административном правонарушении № 5-3030/2020 // ГАС «Правосудие». URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения: 20.04.2021).

Литература:

5. Монографии, пособия, книги.

5.1 Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма; ИНФРА-М, 2019. 704 с.

5.2 Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма; ИНФРА-М, 2018. 352 с.

5.3 Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 2. Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1973. 401 с.

5.4 Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции: Монография. М.: Изд-во РУДН, 2001. 543 с.

5.5 Кирин А.В. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. М.: Норма; ИНФРА-М, 2015. 463 с.

5.6 Конин Н.М. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. 448 с.

5.7 Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. 266 с.

5.8 Мартыненко И.Э. Правовая охрана историко-культурного наследия в государствах Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества: монография. М.: РИОР, ИНФРА-М, 2014. 287 с.

- 5.9 Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография. М.: NOTA BENE, 2010. 548 с.
- 5.10 Панова И.В. Курс административно-процессуального права России: учебное пособие. М.: Инфра-М; Норма, 2017. 566 с.
- 5.11 Перетерский И.С. Всеобщая история государства и права: Древний мир: Древний Рим. Учебник. Ч. 1: Вып. 2. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1945. 195 с.
- 5.12 Проблемы теории и практики административной ответственности: учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Б.В. Россинский. М.: Норма, ИНФРА-М, 2019. 256 с.
- 5.13 Реформа административной ответственности в России: коллективная монография / под общ. ред. А.В. Кирина, В.Н. Плигина. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. 477 с.
- 5.14 Рогачёва О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011. 356 с.
- 5.15 Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. 448 с.
- 5.16 Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. 480 с.
- 5.17 Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2014. 146 с.
- 5.18 Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие. М.: Норма; ИНФРА-М, 2018. 240 с.
- 5.19 Стахов А.И. Административное надзорно-контрольное производство: Учебное пособие. М.: РГУП, 2016. 104 с.

5.20 Сулакшин С.С., Погорелко М.Ю., Вилисов М.В., Малчинов А.С., Нетёсова М.С., Симонов В.В. Российские доктрины как акты государственного управления. М.: Научный эксперт, 2012. 148 с.

5.21 Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979. 143 с.

5.22 Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999. 200 с.

6. Статьи

6.1 Аксёнова Г.В. Российская государственная политика в области охраны рукописного наследия до начала XIX века // Преподаватель. XXI век. 2011. № 1. С. 264-271.

6.2 Ахметшин А.С. Законодательство по охране памятников культуры в России XIX – начала XX вв. и практика его применения // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 2. С. 27-33.

6.3 Богомяков И.В. Содержание понятия «земли историко-культурного назначения» в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2011. № 1. С. 8-12.

6.4 Воронов А.М. Доктрина современного административного права: правоохранный аспект // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 3. С. 19-23.

6.5 Гришковец А.А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Вестник ВИПК МВД России. 2017. № 3. С. 49-57.

6.6 Зырянов С.М. Обеспечение законности административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 27-33.

6.7 Касюлин В.В. Административная юрисдикция: основные признаки и юридические свойства // Российское правовое государство: Итоги формирования и перспективы развития: в 5 ч. Ч. 3: Административное,

муниципальное, экологическое, земельное и трудовое право: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Ю.Н. Старилова, Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2004. С. 178-183.

6.8 Килясханов И.Ш., Керимов М.К. Административно-деликтная политика как содержательная составляющая судопроизводства // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 4. С. 95-97.

6.9 Комаров Ю.Т. Правовая несостоятельность реставрации // Стандарты и качество. 2010. № 2. С. 46-50.

6.10 Константинов П.Ю., Соловьева А.К., Стуканов А.П. Административно-деликтная политика как одно из направлений административной реформы в Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 1. С. 5-20.

6.11 Лакаев О.А. Региональное административно-деликтное законодательство: проблемы и перспективы // Право и его реализация в XXI веке: сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии): в 2 ч. Ч. 1. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2011. С. 199-200.

6.12 Лакаев О.А. Реформирование федерального законодательства об административных правонарушениях // Публичная власть: реальность и перспективы (сборник научных трудов по материалам второй ежегодной Международной научно-практической конференции, г. Саратов, 1 ноября 2015 г.). Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2015. С. 31-34.

6.13 Мазаев Д.В. Соотношение категорий «правовая охрана и «правовая защита» в контексте отраслей российского права и законодательства // Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 25-29.

6.14 Мартыненко И.Э. Собственность на объекты культурного наследия // Юридическая наука. 2014. № 2. С. 70-77.

6.15 Монастырёв М.М. Движимые объекты культурного наследия: особенности законодательного регулирования // Современное право. 2015. № 6. С. 66-75.

- 6.16 Панфилов А.Н. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1097-1105.
- 6.17 Панфилов А.Н. Охранительные нормы административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны объектов культурного наследия // Право и политика. 2013. № 6. С. 784-797.
- 6.18 Петухов Г.Е. Административная юстиция в царской России // Правоведение. 1974. № 5. С. 72-80.
- 6.19 Половцев И.Н. Нормативно-правовой характер реставрационных норм и правил // Правовая наука. 2012. № 1. С. 21-23.
- 6.20 Половцев И.Н. Совершенствование норм, регламентирующих деятельность по реставрации объектов культурного наследия // Universum: экономика и юриспруденция (электронный журнал). 2015. № 7.
- 6.21 Россинский Б.В. О некоторых вопросах разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов РФ в области установления административной ответственности // Актуальные вопросы административно-деликтного права. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 23-26.
- 6.22 Смирнов А.С. Сохранение археологического наследия России в современных условиях // Археология России в XX веке: итоги и перспективы. М.: ИА РАН, 1999. С. 44-52.
- 6.23 Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Проблемы законодательного регулирования административной ответственности за нарушения правил благоустройства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 47-51.
- 6.24 Стояк Ю.А., Романова Л.С. Проблемы сохранения архитектурно-художественного своеобразия исторических городов России (на примере города-завода Воткинска) // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2015. № 2. С. 44-56.
- 6.25 Студеникина М.С. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в системе действующих федеральных

кодексов // Административная ответственность: вопросы теории и практики. Сборник статей. М.: Изд-во ИГП РАН, 2005. С. 17-24.

6.26 Сумачев А.В., Черепашкин А.С. Охрана культурных ценностей (объектов культурного наследия): административно-правовой и уголовно-правовой аспекты // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 2. С. 46-50.

6.27 Чаннов С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 59-69.

6.28 Шеина С.Г., Никульшина Л.Л., Шумеев П.А., Гонежук С.Ю. Нормативно-правовое регулирование в сфере охраны памятника архитектуры как объекта культурного наследия // Новые технологии (электронный журнал). 2012. № 3.

6.29 Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Сборник статей / отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. С. 166-179.

6.30 Шестова С.М. Развитие российского законодательства об охране памятников истории и культуры // Культура: управление, экономика, право. 2009. № 2. С. 26-30.

6.31 Ястребов О.А. Принципы законодательства об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 148-153.

7. Диссертации и авторефераты диссертаций.

7.1 Антонов А.А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. 184 с.

- 7.2 Баталин А.В. Становление и развитие законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях: по материалам Республики Карелия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 220 с.
- 7.3 Вахитов А.К. Административно-правовая охрана объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 170 с.
- 7.4 Джамбатов А.А. Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. 199 с.
- 7.5 Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 34 с.
- 7.6 Лавров В.В. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 238 с.
- 7.7 Осипова О.В. Субъекты административной юрисдикции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 26 с.
- 7.8 Петухов П.А. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1981. 21 с.
- 7.9 Филант К.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 281 с.
- 7.10 Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. 55 с.
- 7.11 Янович М.В. Конституционное право на доступ к объектам культурного наследия в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Архангельск, 2016. 183 с.

8. Словари

- 8.1 Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1986. 797 с.

9. Интернет-ресурсы

9.1 Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL:

<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=168987-6&02> (дата обращения: 20.04.2021).

9.2 Официальный сайт Минкультуры России. URL: <http://mkrf.ru/ministerstvo/subdivisions/> (дата обращения: 20.04.2021)

9.3 Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/7/51016> (дата обращения: 20.04.2021).

9.4 Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5258> (дата обращения: 20.04.2021).

9.5 Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891> (дата обращения: 20.04.2021).

9.6 Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Опубликован на федеральном портале проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения: 20.04.2021).

9.7 Сведения из Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации // <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn> (дата обращения: 20.04.2021).

Приложения

Приложение 1

Проект внесения изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Статья 7.13. Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации

4. 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, повлекшее по неосторожности повреждение или уничтожение объекта культурного наследия, в том числе выявленного объекта культурного наследия, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от пятидесяти тысяч до четырёхсот тысяч рублей; на должностных лиц – от ста тысяч до шестисот тысяч рублей; на юридических лиц – от трёхсот тысяч до тридцати миллионов рублей.

6. Неисполнение государственным служащим органа охраны объектов культурного наследия обязанности по вручению (направлению) копии утверждённого им охранного обязательства собственнику объекта культурного наследия, включённого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, другим лицам, к обязанностям которых относится его исполнение, а также в орган регистрации прав для регистрации ограничений (обременений) прав, а равно по уведомлению собственника или иного законного владельца объекта, обладающего признаками объекта

культурного наследия, о включении этого объекта в перечень выявленных объектов культурного наследия с приложением копии решения о включении объекта в указанный перечень и о необходимости выполнять требования к содержанию и использованию выявленного объекта культурного наследия, –

влечёт наложение административного штрафа в размере от двадцати тысяч до четырёхсот тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трёх лет.

7. Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выразившееся в нарушении режима сохранения, содержания и использования зданий и сооружений, являющихся ценными градостроительными объектами, составляющими предмет охраны исторического поселения, –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от десяти тысяч до ста тысяч рублей; на должностных лиц – от пятнадцати тысяч до трёхсот тысяч рублей; на юридических лиц – от ста тысяч до двух миллионов рублей.

Статья 7.14.2. Неисполнение обязанности по приостановлению работ в случае обнаружения объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, или работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия либо нарушить его целостность и сохранность

Неисполнение заказчиком и (или) лицом, проводящим земляные, строительные, дорожные или иные работы, обязанности по приостановлению указанных работ в случае обнаружения объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия в соответствии с законодательством об охране объектов культурного наследия, в том числе объекта археологического наследия, или работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия либо нарушить его целостность и сохранность, и

информированию государственного органа охраны объектов культурного наследия об обнаруженных предметах, –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от пятнадцати тысяч до трёхсот тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до четырёхсот тысяч рублей; на юридических лиц – от двухсот тысяч до пяти миллионов рублей.

Статья 7.15. Проведение археологических полевых работ без разрешения

1. Проведение археологических полевых работ без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа), если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом), а равно проведение археологических полевых работ лицом, имеющим разрешение (открытый лист), с нарушением требований, предусмотренных законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо невыполнение указанным лицом обязанностей, возникающих у него после завершения археологических полевых работ в соответствии с законодательством об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией предметов, добытых в результате археологических полевых работ, а также инструментов и оборудования, использованных для археологических полевых работ; на должностных лиц – от четырёх тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией предметов, добытых в результате археологических полевых работ, а также инструментов и оборудования, использованных для археологических полевых работ; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией предметов, добытых в результате

археологических полевых работ, а также инструментов и оборудования, использованных для археологических полевых работ.

Примечания:

1. Под специальными техническими средствами поиска в настоящей статье понимаются металлоискатели, радары, магнитные приборы и другие технические средства, позволяющие определить наличие археологических предметов в месте залегания.

2. Не является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена настоящей статьёй, воздействие на грунт вне границ территории объекта археологического наследия, если отсутствует цель поиска археологических предметов, а равно использование специальных технических средств поиска вне границ территории объекта археологического наследия, если отсутствует цель поиска археологических предметов.

Статья 7.33. Уклонение исполнителя земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных или иных работ либо археологических полевых работ, осуществляемых на основании разрешения (открытого листа), от обязательной передачи государству культурных ценностей, обнаруженных в результате проведения таких работ

Уклонение исполнителя археологических полевых работ, осуществляемых на основании разрешения (открытого листа), от обязательной передачи государству в соответствии с законодательством Российской Федерации культурных ценностей, обнаруженных в результате проведения таких работ, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния, –

влечёт наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц – от трёх тысяч до четырёх тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей.

Статья 28.4. Возбуждение дел об административных правонарушениях прокурором

1. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1, 5.6, 5.7, 5.21, 5.23 - 5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58 - 5.63.1, 6.19, 6.20, **частью 6 статьи 7.13**, 7.24, частью 1 статьи 7.31, статьями 7.35, 8.32.2, частью 2 статьи 8.49, статьями 12.35, 13.14, 13.19.1, статьей 13.19.3 (за исключением административных правонарушений, совершенных застройщиком, должностными лицами застройщика), статьями 13.27, 13.28, частями 1 - 4.1, 6 и 7 статьи 14.13 (за исключением случая, если данные правонарушения совершены арбитражными управляющими), частями 1 и 2 статьи 14.25, частью 6 статьи 14.28, статьями 14.35, 14.56, частью 1 статьи 15.10, частью 4 статьи 15.27, статьей 15.33.1, частью 3 статьи 19.4, статьей 19.6.1, статьей 19.8.1 (в части административных правонарушений, совершенных должностными лицами федерального органа исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов), статьями 19.9, 19.28, 19.29, 19.32, 20.3.1, 20.26, 20.28, 20.29 настоящего Кодекса, возбуждаются прокурором.

**Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон
«Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)
народов Российской Федерации»**

Статья 45.1. Порядок проведения археологических полевых работ

7.1. Проведение археологических разведок в форме натурного обследования, включающего выполнение действий, совершаемых визуально, по оценке рельефа местности и выявлению признаков, по которым можно предположить наличие следов существования человека в прежних эпохах, и по определению предполагаемых границ объекта археологического наследия, а также участков грунтовых обнажений, не требует получения разрешения (открытого листа).

Статья 59. Понятие исторического поселения

9. На здания и сооружения, являющиеся исторически ценными градоформирующими объектами, распространяются требования к сохранению объекта культурного наследия, включённого в реестр, выявленного объекта культурного наследия, установленные статьёй 47.2 настоящего Федерального закона, а также требования к содержанию и использованию объекта культурного наследия, включённого в реестр, выявленного объекта культурного наследия, установленные статьёй 47.3 настоящего Федерального закона.

10. К отношениям, связанным с правовой охраной зданий и сооружений, являющихся исторически ценными градоформирующими объектами, применяются положения об охранном обязательстве, содержащиеся в статье 47.6 настоящего Федерального закона.