

*На правах рукописи*

**БАТРИШИН Роман Юсефович**

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

12.00.14 – административное право; административный процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов – 2021

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

**Научный руководитель —** доктор юридических наук, профессор  
**Соколов Александр Юрьевич**

**Официальные оппоненты:** **Мартынов Алексей Владимирович**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного и  
финансового права ФГАОУ ВО «Национальный  
исследовательский Нижегородский  
государственный университет  
им. Н.И. Лобачевского»

**Гречкина Ольга Владимировна**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры административного и  
информационного права ФГБОУ ВО «Российская  
академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации»

**Ведущая организация:** Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего  
образования «**Российский университет дружбы  
народов**»

Защита состоится 29 ноября 2021 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/01-09-2021-1d.pdf>).

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент



В.В. Нырков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 охраняемых зон, разрушения памятников. Необходим самый серьёзный анализ таких случаев, в том числе и для выявления пробелов, недоработок

в законодательстве»<sup>1</sup>. Впоследствии позиция высшего руководства государства по указанному вопросу нашла отражение в поправках к Конституции РФ<sup>2</sup>, 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-ФЗ<sup>3</sup> 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.)<sup>4</sup> 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 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 соответствующими

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

<sup>2</sup> 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.

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

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

щих 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. Вахитовым<sup>1</sup>, 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 наследия<sup>2</sup>, конституционно-правовому<sup>3</sup> и

---

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

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

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

гражданско-правовому<sup>1</sup> 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 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

---

<sup>1</sup> См.: Джамбатов А.А. Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. 199 с.

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, О.В. Гречкиной, 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 куль-

туры 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 фе-

деральным 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 обусловливает 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.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

**Первая глава «Общая характеристика административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия»**, состоящая из четырех параграфов, посвящена анализу и характеристике общетеоретических вопросов административно-правовой охраны объектов культурного наследия, сущности административной ответственности в этой сфере, а также истории нормативно-правового регулирования соответствующих правоотношений.

*В первом параграфе «Памятники истории и культуры как объект административно-правовой охраны»*, рассматриваются вопросы содержания терминов «объект культурного наследия», «сфера охраны объектов культурного наследия», стратегического планирования и международно-правового регулирования в сфере охраны памятников истории и культуры.

В ходе исследования автором установлено, что 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.

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 адми-

нистративно-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.

По мнению автора, ключевой для данного исследования термин «сфера охраны объектов культурного наследия» означает 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.

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.

*Во втором параграфе «Установление административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия: историко-правовой анализ» рассматриваются нормативные правовые акты предшествующих периодов развития государства, регулировавшие*

вопросы правовой охраны объектов культурного наследия, в том числе административной ответственности за соответствующие правонарушения.

Установление публично-правовой ответственности за нарушение правил, призванных обеспечить сохранение памятников истории и культуры, имеет давнюю историю. 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 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., в котором предусматривались бланкетное ре-

гулирование 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.

Автор отмечает, что 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 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.

*В третьем параграфе «Понятие и нормативное основание административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия» автор исследовал различные подходы к определению понятия административной ответственности и содержание административно-деликтного законодательства, устанавливающего административную ответ-*

ственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия.

Автором сформулировано определение понятия 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.

В ходе исследования выявлено, что в административно-деликтных законах отдельных субъектов РФ устанавливается административная ответственность за нарушения правил сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия регионального и местного значения. 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.

*В четвёртом параграфе «Субъекты административной юрисдикции в производстве по делам о правонарушениях в сфере охраны объектов культурного наследия»* автором обращено на органы и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, посягающих на объекты культурного наследия.

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.

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.

**Вторая глава «Отдельные составы административных правонарушений в сфере охраны объектов культурного наследия»** посвящена анализу вопросов установления и применения административной ответственности за нарушения правил сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия, включая проблемы реализации административной ответственности за уничтожение и повреждение памятников истории и культуры и за нарушения правил осуществления деятельности в сфере археологии.

*В первом параграфе «Административная ответственность за нарушения требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия»* исследованы проблемы установления и

применения административной ответственности за нарушения требований законодательства об охране памятников истории и культуры, организацию или проведение земляных, строительных или иных работ без разрешения органа, осуществляющего государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, и за незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесённых к землям историко-культурного назначения.

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;

Практическая деятельность государственных органов охраны объектов культурного наследия обнаруживает 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.

В федеральном законодательстве недостаточно согласованным видится вопрос о составе земель историко-культурного назначения. Федеральным за-

конодательством об объектах культурного наследия 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. 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. Данное законодательство должно быть гармонизировано, с тем чтобы обеспечить соблюдение прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности по ст. 7.16 КоАП РФ.

*Во втором параграфе «Административная ответственность за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия»* рассмотрены вопросы нормативно-правового регулирования и применения административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия и объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения.

На основании анализа правоприменительной практики органов судебной власти автором сделан 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. Отмечается нелогичное законодательное регулирование административной ответственности юридических, должностных лиц и граждан за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия, поскольку к каждому из них будут применяться разные статьи (и части статьи) КоАП РФ: к юридическим лицам – ч. 1 ст. 7.14.1 КоАП РФ, к должностным лицам – ч. 4 ст. 7.13 КоАП РФ за неисполнение или ненадлежащее исполнение 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, к гражданам – ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ, поскольку для них 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.

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. 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 градостроительными 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 градостроительными 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.

*В третьем параграфе «Административная ответственность за правонарушения в сфере археологической деятельности»* выявлены особенности и проблемы правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции по привлечению к административной ответственности за правонарушения в сфере археологии.

Автор считает необходимым расширение перечня действий (форм бездействия), составляющих объективную сторону административного правонарушения по ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ. Диспозицией данной нормы не охватывается несоблюдение ряда правил в сфере археологии, поскольку нарушение

условий, предусмотренных разрешением (открытым листом), не предполагает неисполнение тех обязанностей, которые установлены в законодательстве об объектах культурного наследия и не могут быть изложены в открытом листе в числе условий проведения археологических полевых работ. 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.

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. Имеются случаи привлечения к административной ответственности за совершение натурных обследований местности без разрешения (открытого листа), однако подобные деяния не сопряжены с внешним воздействием на объект археологического наследия. 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 грунтовых обнажений. Чтобы избежать подобных ситуаций, следует ввести правило о том, что для проведения натурных обследований не требуется получение разрешения (открытого листа).

Автору представляется целесообразным 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.

**В заключении** формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

*Статьи в рецензируемых научных изданиях,*

*перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России*

1. *Батршин, Р.Ю.* Субъекты административной юрисдикции в производстве по делам о правонарушениях в сфере охраны объектов культурного наследия / Р.Ю. Батршин // Правовая культура. – 2016. – № 3. – С. 106-111 (0,34 п.л.);
2. *Батршин, Р.Ю.* Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия / Р.Ю. Батршин // Российское правосудие. – 2016. – № 8. – С. 12-17 (0,59 п.л.);
3. *Батршин, Р.Ю.* Памятники истории и культуры как объект административно-правовой охраны / Р.Ю. Батршин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 1. – С. 136-140 (0,33 п.л.);
4. *Батршин, Р.Ю.* Административная ответственность за уничтожение или повреждение объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения / Р.Ю. Батршин // Государственная служба и кадры. – 2018. – № 1. – С. 228-231 (0,37 п.л.);
5. *Батршин, Р.Ю.* Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного управления в сфере культуры / Р.Ю. Батршин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – № 4. – С. 56-63 (0,57 п.л.);

6. *Батришин, Р.Ю.* Административно-правовая охрана объектов культурного наследия в XIX – начале XX века / Р.Ю. Батришин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 3. С. 131-136 (0,39 п.л.);

*Статьи в иных научных изданиях*

7. *Батришин, Р.Ю.* Понятие административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия / Р.Ю. Батришин // Сборник публикаций фонда развития юридических наук по материалам IX международной научно-практической конференции: «Тенденции развития современной юриспруденции» (г. Санкт-Петербург, 28 декабря 2015 г.). – СПб.: Фонд развития юридической науки, 2015. – С. 43-45 (0,24 п.л.);

8. *Батришин, Р.Ю.* Международно-правовая охрана объектов культурного наследия как основа административно-правового механизма обеспечения их сохранения / Р.Ю. Батришин // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2015. – № 3-6. – С. 5-8 (0,24 п.л.);

9. *Батришин, Р.Ю.* Административная ответственность за правонарушения в сфере археологической деятельности / Р.Ю. Батришин // Национальная ассоциация учёных. – М.: ООО «Евразийское Научное Содружество», 2015. – № 6-2. – С. 88-90 (0,32 п.л.);

10. *Батришин, Р.Ю.* Проблемы административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия / Р.Ю. Батришин // 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. 68-71 (0,24 п.л.);

11. *Батришин, Р.Ю.* Судьи как субъекты административно-деликтной юрисдикции в производстве по делам о нарушениях законодательства о памятниках истории и культуры / Р.Ю. Батришин // Национальная ассоциация учёных. – М.: ООО «Евразийское Научное Содружество», 2016. – № 5-2. – С. 130-131 (0,24 п.л.);

12. *Батришин, Р.Ю.* Стратегическое планирование в системе административно-правовой охраны объектов культурного наследия / Р.Ю. Батришин // Проблемы и перспективы юриспруденции в современных условиях: сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции (Казань, 11 июня 2016 г.). – Казань: ИЦРОН, 2016. – № 3. – С. 133-135 (0,25 п.л.);

13. *Батршин, Р.Ю.* К вопросу о легитимности регионального административно-деликтного законодательства в части установления административной ответственности за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия / Р.Ю. Батршин // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Международ. науч.-практ. конф.) (Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2016. – С. 158-161 (0,24 п.л.);

14. *Батршин, Р.Ю.* Административная ответственность за уклонение исполнителя земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных или археологических полевых работ от передачи государству культурных ценностей, обнаруженных в результате их проведения / Р.Ю. Батршин // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса: сборник научных статей. – М.: РГУП, 2018. – С. 223-227 (0,24 п.л.);

15. *Батршин, Р.Ю.* О некоторых проблемах государственного контроля и надзора в сфере археологической деятельности / Р.Ю. Батршин // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей. – М.: РГУП, 2018. – С. 100-104. (0,22 п.л.);

16. *Батршин, Р.Ю.* Вопросы привлечения к административной ответственности должностных лиц органов охраны культурного наследия / Р.Ю. Батршин // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам V Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (международная научно-практическая конференция) (Саратов, 20-21 сентября 2019 г.). – Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2019. – С. 166-169 (0,27 п.л.);