

Попова Н.Н.

ПРИМЕНЕНИЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ ЗА НАРУШЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Аннотация. Учитывая процессы естественного разрушения памятников истории с течением времени, а также их высокую значимость для духовной жизни народа, объектам культуры необходимо предоставлять особый правовой статус, который исключал бы возможность их уничтожения или повреждения. В статье раскрываются основные требования режима объекта культурного наследия, указываются нарушения режимных правил, за которые предусмотрена административная ответственность. Указывается, что в 2013, 2014 годах уточнены прежние и введены новые составы, увеличены штрафные санкции, изменилась подведомственность дел об административных правонарушениях в сфере охраны памятников истории и культуры с учетом законодательных новелл. При написании данной статьи использовались следующие научные методы: герменевтический метод, системный метод, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнительно-правовой метод и другие методы, используемые при проведении правовых исследований. На решение обозначенных проблем обеспечения охраны культурного наследия были направлены федеральные законы от 7 мая 2013 г. № 96-ФЗ и от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ. В настоящее время КоАП РФ содержит 16 составов административных правонарушений (ст. ст. 7.13–7.16, 7.33, ч. 18 ст. 19,5), объединенных общим объектом — общественными отношениями, возникающими в связи с сохранением, использованием, популяризацией и охраной объектов культурного наследия. Автором приведены данные судебной практики по привлечению к административной ответственности.

Ключевые слова: объект культурного наследия, объект археологического наследия, земли историко-культурного назначения, административное правонарушение, административная ответственность, административный штраф, конфискация, государственное принуждение, памятник истории, культурное наследие.

Review. Considering the processes of natural wearing of historical memorials with time as well as their great importance for the spiritual life of nations, cultural objects should be assigned a special legal status that would allow to avoid their destruction or damage. The article reveals the basic requirements of an object of cultural heritage and points out associated violations of rules for which administrative responsibility is imposed. It is underlined that in 2013 and 2014 the refined old and new types of crime, increased penalties, changes in jurisdiction of cases on administrative offences in sphere of protection of historical and cultural monuments were introduced taking into account the legislative innovations. In the process of writing this article the following research methods have been used: hermeneutical approach, systems approach, methods of analysis and synthesis, induction and deduction, comparative law method and other methods that are usually used in legal research. The Federal Laws No. 96 of May 7, 2013 and No. 315 of October 22, 2014 are aimed at the solution of the aforesaid problems and protection of cultural heritage. The existing version of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences describes 16 types of administrative offences (Articles 7.13 - 7.16, 7.33, Part 18 of Article 19.5) that have the same object, i.e. social relations arising during preservation, use, promotion and protection of cultural heritage objects. The author of the article also provides examples of administrative court proceedings on the matter.

Keywords: *state coercion, seizure, cultural heritage object, object of archaeological heritage, land of historical and cultural purpose, administrative offence, administrative responsibility, administrative fines, historical monument, cultural heritage.*

История находит свое отражение в культурных объектах, и, осознавая это, люди с давних времен стараются сохранить ее материальные свидетельства. Учитывая процессы естественного разрушения памятников истории с течением времени, а также их высокую значимость для духовной жизни народа, объектам культуры необходимо предоставлять особый правовой статус, который исключал бы возможность их уничтожения или повреждения ^[1].

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изм.) устанавливает режим объектов культурного наследия с целью реализации 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 защиты, восстановления и сохранения историко-культурной среды обитания, защиты и сохранения источников информации о зарождении и развитии культуры.

Режим объектов культурного наследия включает нормы, определяющие: 1) виды и категории этих объектов; 2) разграничение собственности на эти объекты; 3) порядок осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории объектов культурного наследия; 4) порядок их охраны, сохранения и восстановления; 5) ответственность за нарушение режимных правил.

К объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предме-

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

В Законе выделяются такие виды объектов культурного наследия:

- памятники — отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; объекты археологического наследия;
- ансамбли — четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения, в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи; объекты археологического наследия;
- достопримечательные места — творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градострои-

тельной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, исторически (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места;

- историческое поселение — включенные в перечень исторических поселений федерального или регионального значения населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения и другие.

В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются *зоны охраны объекта культурного наследия*: охранная зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

Никифоров А. А. справедливо замечает, что проектирование зон охраны памятников истории и культуры как элемент градостроительного зонирования территории городского или сельского поселения должно, прежде всего, отвечать главному требованию — охране видового раскрытия исторических зданий и сооружений.

Важным принципом правового зонирования окружения объекта культурного наследия является императив о том, что освоение незастроенных участков не должно быть выгоднее сохранения существующей исторической застройки во избежание вымывания подлинных исторических структур.

Он считает, что назрела острая необходимость реформирования системы охраны градостроительного наследия, и прежде всего отказ от земельно-имущественного подхода к определению территории памятника, изменение поряд-

ка разработки проектов зон охраны памятников и ансамблей в сторону придания большего веса материалам по обоснованию состава и границ зон охраны, а также дифференциация процедуры установления правовых ограничений по требованиям охраны объектов культурного наследия в городских и сельских поселениях [2].

Определены меры по *сохранению объекта культурного наследия*. К ним относятся: а) проведение ремонтно-реставрационных работ, в том числе консервация объекта культурного наследия, его ремонт, приспособление объекта культурного наследия для современного использования; б) проведение научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ; в) научно-методическое руководство, технический и авторский надзор.

На территории памятника или ансамбля запрещаются строительство объектов капитального строительства и увеличение объемно-пространственных характеристик существующих; проведение земляных, строительных, мелиоративных и иных работ, за исключением работ по сохранению объекта культурного наследия или его отдельных элементов, сохранению историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

На территории достопримечательного места разрешаются работы по сохранению памятников и ансамблей, направленные на обеспечение сохранности особенностей достопримечательного места; строительство объектов капитального строительства в целях воссоздания утраченной градостроительной среды; осуществление ограниченного строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства при условии сохранения особенностей достопримечательного места, являющихся основаниями для включения его в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ и подлежащих обязательному сохранению.

На территории памятника, ансамбля или достопримечательного места разрешается веде-

ние хозяйственной деятельности, не противоречащей требованиям обеспечения сохранности объекта культурного наследия и позволяющей обеспечить функционирование объекта культурного наследия в современных условиях.

Достопримечательное место, представляющее собой выдающийся целостный историко-культурный и природный комплекс, нуждающееся в особом режиме содержания, на основании заключения историко-культурной экспертизы может быть отнесено к историко-культурному заповеднику. Его режим регулируется федеральными законами «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» и «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Историко-культурные заповедники могут быть федерального, регионального и местного (муниципального) значения.

В границах территории объекта культурного наследия может выделяться историческое поселение.

Государственная охрана этих объектов включает в себя: 1) государственный контроль за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов культурного наследия; 2) государственный учет этих объектов и ведение реестра; 3) проведение историко-культурной экспертизы; 4) установление ответственности за повреждение, разрушение или уничтожение объекта культурного наследия; 5) разработку проектов зон охраны объектов культурного наследия; 6) выдачу разрешений на проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территориях этих объектов; 7) установление границы территории этого объекта как объекта градостроительной деятельности особого регулирования; 8) установку на объектах культурного наследия информационных надписей и обозначений; 9) установление ответственности за противоправные деяния в отношении объектов культурного наследия, их территорий и зон охраны и др.

Статьей 61 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках исто-

рии и культуры) народов Российской Федерации» предусмотрена уголовная, административная и иная юридическая ответственность должностных, физических и юридических лиц. Важное место в системе юридической ответственности занимает институт административной ответственности.

Панфилов А. Н. правильно констатировал, что «к началу второго десятилетия XXI века правоприменительная практика показала слабую эффективность охранительных норм КоАП РФ в указанной сфере. Возникла необходимость в уточнении отдельных составов административных правонарушений и пересмотре санкций за их совершение, установления ответственности за совершение противоправных деяний в отношении объектов культурного наследия регионального и местного (муниципального) значения, а также их территорий и зон охраны в КоАП РФ»^[3,4].

На решение обозначенных проблемы обеспечения охраны культурного наследия были направлены федеральные законы от 7 мая 2013 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В настоящее время КоАП РФ содержит 16 составов административных правонарушений (ст. ст. 7.13–7.16, 7.33, ч. 18 ст. 19,5), объединенных общим объектом — общественными отношениями, возникающими в связи с сохранением, использованием, популяризацией и охраной объектов культурного наследия.

КоАП РФ предусматривает ответственность:

- за нарушение требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, их территорий либо несоблюдение ограничений, установленных в границах их зон охраны (ст. 7.13);

- за организацию или проведение земляных, строительных или иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия (ст. 7.14);
- за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения (ст. 7.14.1);
- за 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 (ст. 7.14.2);
- за ведение археологических разведок или раскопок без разрешения (ст. 7.15);
- за незаконный оборот археологических предметов (ст. 7.15.1);
- за незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16);
- за уклонение от передачи обнаруженных в результате археологических полевых работ культурных ценностей на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации (ст. 7.33);
- за невыполнение в установленный срок законного предписания органа, уполномоченного осуществлять государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (ч. 18 ст. 19.5).

За совершение рассматриваемых административных правонарушений о установлено наказание в виде административного штрафа. Лишь за ведение археологических разведок или раскопок без разрешения (ст. 7.15) помимо административного штрафа, предусматривается «конфискация предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудова-

ния, использованных для разведок или раскопок» в качестве дополнительного наказания.

Санкция части 3 этой статьи, кроме «предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок», предусматривает конфискацию «специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин».

Субъектами большинства правонарушений являются и граждане, и должностные лица, и юридические лица (ч.ч. 1–3 ст. 7.13, ст. ст. 7.14, 7.14.2, 7.15, 7.33). В то же время субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.14.1 КоАП РФ, являются исключительно юридические лица, а ч. 4 ст. 7.13, ст. 7.16 — должностные лица.

Значительно увеличены размеры административных штрафов за нарушение требований в сфере охраны объектов культурного наследия. Так, теперь за совершение правонарушений в области сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (ст. 7.13) максимальные размеры административных штрафов установлены: для граждан — триста тысяч рублей, для должностных лиц — шестьсот тысяч рублей, для юридических лиц — шестьдесят миллионов рублей.

Уничтожение или повреждение объекта культурного наследия любой категории историко-культурного значения, а также выявленного объекта культурного наследия повлечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от пятисот тысяч до двадцати миллионов рублей (ч. 1 ст. 7.14.1). За аналогичные противоправные деяния, совершенные юридическим лицом в отношении особо ценных объектов культурного наследия либо объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия, предусмотрен административный штраф в размере от одного миллиона до шестидесяти миллионов рублей (ч. 2 ст. 7.14.1).

Изменилась также подведомственность дел об административных правонарушениях в области сохранения, использования и охраны памятников истории и культуры. До вступления в силу Федерального закона от 7 мая 2013 г.

№ 96-ФЗ к кругу субъектов применения административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ст. ст. 7.13–7.16, 7.33 КоАП РФ, относились органы, осуществляющие государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации объектов культурного наследия и их государственную охрану, и мировые судьи. Последние уполномочены были рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.15. Протоколы об административных правонарушениях составлялись должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (ст. ст. 7.13, 7.14, 7.15, 7.16, 7.33), должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (ст. ст. 7.13, 7.14, 7.15).

В соответствии с нормами Федерального закона № 96 теперь судьям районных судов подведомственны дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.13–7.16 КоАП РФ. Напротив, административная юрисдикция органов, осуществляющих государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, сузилась. В их компетенции осталось лишь рассмотрение дел

об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.33 КоАП РФ.

Срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации увеличен с двух месяцев до одного года (ч. 1 ст. 4.5).

Обратимся к правоприменительной практике. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ за первое полугодие 2014 г. за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения (ст. 7.14.1) и 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 (ст. 7.14.2) всего было привлечено к административной ответственности 24 лица (не указано, сколько из них было привлечено к ответственности граждан, должностных лиц и юридических лиц).

А за ведение археологических разведок или раскопок без разрешения (ст. 7.15) административному наказанию было подвергнуто только 29 лиц ^[5].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Фрадкин К. Б. Проблемы оспаривания прав на объекты культурного наследия // Закон. — 2014. — № 2. — С. 140.
2. Никифоров А. А. Зоны охраны объектов культурного наследия-правовой инструмент сохранения исторической среды памятника истории и культуры // Культура: управление, экономика, право. — 2014. — № 3. — С. 8.
3. Панфилов А. Н. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 12. — С. 1099.
4. Сумачев А. В. К вопросу о понятии культурных ценностей и совершенствовании административно-правового режима их охраны // Право и политика. — 2012. — № 12. — С. 2077.
5. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за первое полугодие 2014 года: Отчет о деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях (форма № 1-АП): <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2361>. 14.04.2015

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Fradkin K. B. Problemy osparivaniya pravna ob'ekty kul'turnogo naslediya // Zakon. — 2014. — № 2. — S. 140.
2. Nikiforov A. A. Zony okhrany ob'ektov kul'turnogo naslediya-pravovoi instrument sokhraneniya istoricheskoi sredy pamyatnika istorii i kul'tury // Kul'tura: upravlenie, ekonomika, pravo. — 2014. — № 3. — S. 8.
3. Panfilov A. N. Administrativnaya otvetstvennost' za pravonarusheniya v sfere okhrany ob'ektov kul'turnogo naslediya v Rossiiskoi Federatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2013. — № 12. — S. 1099.
4. Sumachev A. V. K voprosu o ponyatii kul'turnykh tsennosti i sovershenstvovanii administrativno-pravovogo rezhima ikh okhrany // Pravo i politika. — 2012. — № 12. — S. 2077.
5. Svodnye statisticheskie svedeniya o deyatelnosti federal'nykh sudov obshchei yurisdiktsii i mirovykh sudei za pervoe polugodie 2014 goda: Otchet o deyatelnosti sudov obshchei yurisdiktsii po rassmotreniyu del ob administrativnykh pravonarusheniyakh (forma № 1-AP): <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2361>. 14.04.2015