

ОХРАНА И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОТДЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2012 г. Анатолий Николаевич Панфилов¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются проблемы применения мер административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, формулируются предложения по совершенствованию составов административных правонарушений.

Annotation: this article discusses the problem of application of administrative responsibility's measures for certain offenses in the field of cultural heritage objects, provided by the Code of the Russian Federation on Administrative offences. Some proposals for the improvement of administrative offences are formulated.

Ключевые слова: государственная охрана объектов культурного наследия, объект культурного наследия, объект археологического наследия, археологические разведки и раскопки, незаконные раскопки, административная ответственность, состав административного правонарушения, квалификация деяния, конфискация, судебная практика.

Key words: state protection of cultural heritage, the object of cultural heritage, the object of archaeological heritage, archaeological surveys and excavations, illegal excavation, the administrative responsibilities, composition of the administrative offence, qualification actions, confiscation, judicial practice.

Российское законодательство в области охраны объектов культурного наследия основывается на нормах Конституции РФ и общепризнанных принципах и нормах международного права. Базовые конституционные положения в ст. 44 Основного Закона закрепляют право каждого на доступ к культурным ценностям и обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Конституция РФ также в общих чертах определяет направления культурной деятельности публично-правовых образований. В ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области культурного развития государства (п. “е” ст. 71). В совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ – охрана памятников истории и культуры, а также общие вопросы культуры (п. “д”, “е” ч. 1 ст. 72).

Конституционные положения о культурных правах и свободах человека в отношении памят-

ников истории и культуры получили развитие в законодательстве, регулирующем культурную деятельность в Российской Федерации, а также в нормативных правовых актах других отраслей российского законодательства.

Отношения в области охраны объектов культурного наследия регулируются Федеральным законом “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” от 25 июня 2002 г.² (далее – Федеральный закон от 25 июня 2002 г.), а также принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, законами субъектов РФ и иными нормативными правовыми актами. Со дня официального опубликования указанного Федерального закона признан утратившим силу Закон РСФСР “Об охране и использовании памятников истории и культуры” от 15 декабря 1978 г., за исключением ст. 20, 31, 34, 35, 40, 42.

В преамбуле Федерального закона от 25 июня 2002 г. указывается, что объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонациональ-

¹ Заместитель председателя Комитета по охране и использованию объектов историко-культурного наследия Тюменской области, кандидат юридических наук (E-mail: panfilov-84@mail.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

ного народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия; в Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации. Их сохранность обеспечивается путем принятия субъектами публичной власти предусмотренных нормативными правовыми актами в области охраны памятников истории и культуры правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных мер, а также через систему юридической ответственности.

Согласно п. 1 ст. 33 вышеназванного Закона 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, а также в целях их защиты от неблагоприятного воздействия окружающей среды и от иных негативных воздействий. Государственная охрана памятников включает в себя установление ответственности за противоправные действия (бездействие) в отношении объектов культурного наследия, их территорий и зон охраны. Статьей 61 предусматривается уголовная, административная и иная юридическая ответственность должностных, физических и юридических лиц. Особое место в системе юридической ответственности занимает институт административной ответственности.

В соответствии с п. “к” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Частью 1 ст. 1.1 КоАП РФ установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Федерации об административных правонарушениях. Предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях определены в ст. 1.3, 1.3.1 КоАП РФ. К ведению Российской Федерации относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Субъекты Федерации законами об административных правонарушениях

устанавливают административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Соответствующие полномочия органов государственной власти субъектов РФ закреплены в п/п. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.³

На основании задач и принципов законодательства об административных правонарушениях в КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение норм, предусмотренных федеральными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в области охраны объектов культурного наследия. КоАП РФ в отличие от Кодекса РСФСР об административных правонарушениях содержит не один, а несколько составов административных правонарушений в рассматриваемой области общественных отношений (ст. 7.13–7.16, 7.33). С точки зрения А.К. Вахитова, все они объединены общим объектом – общественными отношениями, возникающими в связи с выявлением, использованием, охраной и сохранением объектов культурного наследия⁴. Вместе с тем следует подчеркнуть особенность ст. 7.16, предусматривающей ответственность за незаконное предоставление земельных участков из состава земель историко-культурного назначения, поскольку правовой режим таких земель регулируется как земельным законодательством, так и Федеральным законом от 25 июня 2002 г.

Согласно закрепленным в ст. 7.13 – 7.16, 7.33 КоАП РФ составам административных правонарушений к противоправным деяниям, за совершение которых предусмотрена административная ответственность, относятся:

нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия федерального значения, их территорий, несоблюдение ограничений, установленных в зонах их охраны (ч. 1 ст. 7.13);

действия (бездействие), предусмотренные ч. 1 ст. 7.13, совершенные в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, объектов культурного наследия, внесенных в Список всемирного культурного и

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴ См.: Вахитов А.К. Административно-правовая охрана объектов культурного наследия. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 22.

природного наследия, на их территориях, на территориях историко-культурных заповедников (музеев-заповедников) федерального значения, а равно в зонах их охраны (ч. 2 ст. 7.13);

действия (бездействие), предусмотренные ч. 1 ст. 7.13, совершенные в отношении выявленных объектов культурного наследия или на их территориях (ч. 3 ст. 7.13);

проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно (ст. 7.14);

ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом) (ч. 1 ст. 7.15);

действия, предусмотренные ч. 1 ст. 7.15, повлекшие по неосторожности повреждение или уничтожение объекта археологического наследия (ч. 2 ст. 7.15);

незаконное предоставление земельных участков из состава земель историко-культурного назначения, незаконное изменение правового режима земельных участков из состава земель историко-культурного назначения (ст. 7.16);

уклонение от передачи обнаруженных в результате археологических полевых работ культурных ценностей (включая антропогенные, антропологические, палеозоологические, палеоботанические и иные объекты, имеющие историко-культурную ценность) на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда РФ (ст. 7.33).

За совершение указанных административных правонарушений преимущественно предусмотрено наказание в виде административного штрафа. Лишь санкции ст. 7.15 КоАП РФ помимо административного штрафа, устанавливаемого в качестве основного административного наказания, дополнительно предусматривают такой вид наказания, как “конфискация предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок”. Субъекты большинства правонарушений – граждане, должностные лица и юридические лица (ст. 7.13 – 7.15, 7.33). Исключением является ст. 7.16, где субъектом выступают только должностные лица. Небезынтересно упомянуть о размерах административных штрафов. Так, граждане могут быть подвергнуты денежному взысканию в размере от 500 до 2500 руб., должност-

ные лица – от 1 тыс. до 5 тыс. руб., юридические лица – от 10 тыс. до 100 тыс. руб. При этом наибольший размер штрафа (от 50 до 100 тыс. руб.) может применяться в отношении юридических лиц, действия которых повлекли по неосторожности повреждение или уничтожение объекта археологического наследия (ч. 2 ст. 7.15). Весьма примечательно, что по общему правилу, установленному в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ, максимальный размер административного штрафа для граждан – 5 тыс. руб., для должностных лиц – 50 тыс. руб., для юридических лиц – 1 млн руб. Учитывая, что памятники истории и культуры обладают уникальной ценностью для всего многонационального народа Российской Федерации, очевидно, что размеры денежного взыскания за правонарушения в сфере охраны объектов культурного наследия чрезмерно малы.

Анализ рассматриваемых составов административных правонарушений позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования некоторых норм КоАП РФ. В частности, требуют уточнения объекты посягательства в ст. 7.13–7.15 Кодекса⁵.

Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 7.14, являются общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны объектов культурного наследия. Объективная сторона выражается в проведении земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия. При этом данное деяние будет считаться противоправным, если обязательность получения разрешения указанными субъектами правонарушения установлена федеральным законом. Таким образом, для квалификации деяния по ст. 7.14 требуется установить нормы федерального законодательства, защищаемые административной санкцией.

Согласно п. 2 ст. 33 Федерального закона от 25 июня 2002 г. государственная охрана объектов культурного наследия включает выдачу в случаях, установленных указанным Законом, разрешений на проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и

⁵ Мы не рассматриваем составы административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.13 КоАП РФ, поскольку ст. 9 проекта федерального закона № 163864-5 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного депутатами Государственной Думы С.С. Журовой, Г.П. Ивлиевым, В.С. Плещевским и др., предложена новая редакция данной статьи.

иных работ, а также работ по сохранению объекта культурного наследия.

Следует отметить, что Федеральным законом от 25 июня 2002 г. предусмотрена обязательность выдачи органами охраны объектов культурного наследия письменного разрешения на проведение работ определенного вида только в двух случаях:

если заказчиком и исполнителем земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ приняты меры по ликвидации опасности разрушения обнаруженного в процессе таких работ объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, или в случае устранения угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия (возобновление приостановленных работ) (ст. 37);

если требуется проведение работ по сохранению объекта культурного наследия и имеются основания для их проведения (ст. 45)⁶.

Обращает на себя внимание сходство видов работ, перечисленных в ст. 7.14 КоАП РФ и ст. 37 Федерального закона от 25 июня 2002 г. При этом в ст. 7.14 Кодекса отсутствует такой вид работ, как работы по сохранению объекта культурного наследия. К работам по сохранению памятника относятся работы, перечисленные в ст. 40 указанного Закона. Таким образом, по нашему мнению, существует неопределенность в вопросе установления норм Федерального закона от 25 июня 2002 г., защищаемых санкцией ст. 7.14 КоАП РФ.

Однако как свидетельствует правоприменительная практика противоправные деяния в области охраны объектов культурного наследия нередко квалифицируются административными органами именно по ст. 7.14 КоАП РФ. В постановлениях арбитражных судов по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности по ст. 7.14 в качестве оснований для привлечения к административной ответственности указывается проведение как на территории памятника истории и культуры земляных, строительных

работ⁷, так и непосредственно на памятнике ремонтных и других работ по сохранению без разрешения соответствующего органа охраны объектов культурного наследия⁸. При этом квалификация деяния под сомнение не ставится. Для обоснования своих выводов суды зачастую ссылаются на положения п. 2 ст. 35 и п. 1 ст. 45 Федерального закона от 25 июня 2002 г.⁹

Вместе с тем п. 2 ст. 35 данного Закона устанавливает режим использования территории памятника или ансамбля, запрещающий проектирование и проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, за исключением работ по сохранению данных объектов культурного наследия и (или) их территорий, а также хозяйственной деятельности, не нарушающей их целостности и не создающей угрозы их повреждения, разрушения или уничтожения. Другой режим охраны определен для такого вида объекта культурного наследия, как достопримечательное место (п. 3 ст. 35). Здесь допускаются хозяйственная деятельность, проектирование и строительство согласно требованиям, определяемым соответствующими органами охраны объектов культурного наследия.

Следует также отметить, что ст. 35 Закона не устанавливает случаев выдачи разрешения на проведение каких-либо работ на земельном участке в границах территории объекта культурного наследия. Редакция данной статьи до внесения в нее изменений Федеральным законом "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 18 декабря 2006 г.¹⁰ (далее – Федеральный закон от 18 декабря 2006 г.) предусматривала обязательность согласования указанных в ст. 7.14 КоАП РФ работ с соответствующими органами охраны объектов культурного наследия в случае их проведения на территории достопримечательного места, а также в зонах охраны объекта культурного наследия. Однако термины "согласование" и "разрешение" не являются тождественными. Слово "разрешение" имеет несколько значений, в том числе толкуется как "право на совершение чего-нибудь,

⁶ Согласно ст. 51 Градостроительного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 224-ФЗ) на исполнительные органы государственной власти, осуществляющие функции в области охраны объектов культурного наследия, возложена обязанность выдачи разрешения на строительство в случае осуществления реконструкции объекта культурного наследия, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта.

⁷ См., например: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 февраля 2011 г. по делу № А56-56455/2010.

⁸ См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 18 августа 2010 г. по делу № А49-280/2010.

⁹ См., например: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 ноября 2011 г. по делу № А56-23764/2011.

¹⁰ См.: Росс. газ. 2006. 23 дек.

а также документ, удостоверяющий такое право”¹¹. Полисемичный термин “согласовать” в одном из своих значений обозначает “получить согласие на что-нибудь”¹².

Системный анализ норм Федерального закона от 25 июня 2002 г. дает основание полагать, что перечисленные в ст. 7.14 КоАП РФ работы не связаны с осуществлением работ непосредственно на объекте культурного наследия. В пользу этого предположения свидетельствует то, что требования к проведению работ по сохранению памятника или ансамбля, а также к иным работам (земляным, строительным, мелиоративным и др.) в границах территории объекта культурного наследия и в зонах их охраны установлены в разных разделах вышеназванного Закона. Невыполнение требований к проведению работ по сохранению объекта культурного наследия или выявленного объекта культурного наследия, на наш взгляд, следует квалифицировать по ст. 7.13 КоАП РФ, которая может рассматриваться как универсальная.

Представляется, что отмеченная неопределенность должна быть устранена путем уточнения в ст. 7.14 КоАП РФ видов работ, за проведение которых без разрешения соответствующего органа исполнительной власти, уполномоченного в области охраны объектов культурного наследия, или без согласования с ним предусмотрена административная ответственность. Однако системный подход к проблеме требует также уточнения норм Федерального закона от 25 июня 2002 г. Трудно не согласиться с мнением Л.А. Нудненко, что в указанном Законе необходимо восстановить отмененные Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. положения¹³. Действительно, принятие Закона привело к неопределенности в реализации ряда норм Федерального закона от 25 июня 2002 г. Согласно ст. 30 данного Закона из системы мер по государственной охране объектов культурного наследия исключены мероприятия, связанные с согласованием градостроительной и проектной документации. Для этого внесены изменения в ст. 28, 30, 31 Федерального закона от 25 июня 2002 г., устанавливающие цели, объекты и порядок финансирования историко-культурной экспертизы. Из п. 2 ст. 33, определяющего содержание государственной охраны памятников истории и культуры, исключены также вопросы

согласования градостроительной и проектной документации и контроля за ее разработкой. Значительным изменениям подверглись и положения ст. 35 – 37. Вместе с тем, исходя из смысла действующих норм Федерального закона от 25 июня 2002 г. (п/п. 9 п. 2 ст. 33, п. 4 ст. 60), согласование проектов проведения землеустроительных, земляных, строительных и иных работ, а также согласование градостроительной документации, разрабатываемой для исторических поселений, по-прежнему относится к мерам по охране объектов культурного наследия.

Анализ элементов составов административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.15 КоАП РФ, во взаимосвязи с нормами Федерального закона от 25 июня 2002 г. и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области охраны объектов культурного наследия, неизбежно приводит к убеждению о наличии в них существенных недостатков. Статья 7.15 КоАП РФ фактически включает в себя два состава административного правонарушения, один из которых является формальным, а второй – материальным. Объект правонарушения, предусмотренного данной статьей, – общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны объектов археологического наследия. Объективная сторона выражается в ведении археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа) либо с нарушением условий, предусмотренных таким разрешением (ч. 1). При этом последствия не имеют юридического значения. Материальный состав правонарушения (ч. 2) предусматривает, что те же действия могут повлечь по неосторожности повреждение или уничтожение объекта археологического наследия. Обращают на себя внимание несколько моментов.

Прежде всего Федеральный закон от 25 июня 2002 г., а также иные законодательные акты не содержат определений понятий “археологические разведки” и “археологические раскопки”. Термин “археологические раскопки” лишь упоминается в ст. 3 указанного Закона. Вместе с тем в ст. 40, 45 применяется термин “археологические полевые работы”. В соответствии с п. 8 ст. 45 археологические полевые работы включают в себя работы по выявлению и изучению объектов археологического наследия. Понятие археологических разведок и раскопок как видов археологических полевых работ дано в п. 2 Положения о порядке выдачи разрешений (открытых листов) на право проведения работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия, утвержден-

¹¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992. С. 675.

¹² Там же. С. 768.

¹³ См.: Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации охраны памятников истории и культуры в России // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 38–41.

ного приказом Росохранкультуры от 3 февраля 2009 г.¹⁴

Под археологическими разведками понимается проведение на земельных участках (частях поверхности земли) или участках водных объектов научно-исследовательских, изыскательских, а также локальных земляных работ с общей площадью раскопок не более 20 кв. м, в том числе с полным или частичным изъятием археологических находок, в целях выявления объектов археологического наследия, уточнения сведений о них или планирования мероприятий по обеспечению их сохранности. Археологическими раскопками признается проведение научных исследований объектов археологического наследия в целях их изучения и сохранения, проводимые посредством земляных и связанных с ними работ, в том числе с полным или частичным изъятием археологических находок.

Судебная практика по делам об административных правонарушениях, квалифицируемых по ст. 7.15 КоАП РФ, невелика¹⁵. Однако ее анализ позволяет сделать вывод, что мировыми судьями рассматриваются дела о правонарушениях по ч. 1 указанной статьи в отношении граждан, осуществлявших раскопки (земляные работы) без открытого листа с применением металлопоисковой техники, целью которых являлось изъятие археологических артефактов. Это – так называемые “черные копатели”, или “черные археологи”, грабительская деятельность которых в последние годы приобрела угрожающий характер¹⁶.

Относительно недавно широкую огласку получило постановление мирового судьи судебного участка № 22 Старорусского района Новгородской области о признании жителя Старой Руссы виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ¹⁷. Из информации по данному делу, размещенной на разных сайтах в сети Интернет, следует, что некий граж-

данин в ноябре 2011 г. на поле между деревнями Буреги и Солобско Старорусского района был задержан сотрудниками полиции по подозрению в проведении археологических раскопок. При задержанном обнаружены металлодетектор, лопата и несколько предметов из черного и цветного металлов. С точки зрения обвиняемого, он не проводил археологических раскопок, а выполнял по договору с владельцем земельного участка очистку территории от металлических предметов (в подтверждение представлен договор). По мнению сотрудника Старорусской археологической экспедиции, поле, где был задержан “копатель”, объектом археологического наследия не является¹⁸. 17 февраля 2012 г. Старорусским районным судом рассмотрена жалоба “копателя” на постановление мирового судьи. В результате постановление судьи оставлено без изменения, жалоба – без удовлетворения.

Можно также упомянуть постановление мирового судьи судебного участка № 3 Гдовского района Псковской области от 26 мая 2011 г. (дело № 5-193/2011) о признании гражданина Х. виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ. Как следует из постановления, гражданин Х. производил раскопки на месте древнего поселения VIII – IX вв. “путем поднятия верхнего слоя почвы с целью поиска старинных монет” без открытого листа. В постановлении отмечено, что материалы дела не содержат данных о наличии предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для земляных работ.

Таким образом, несмотря на то что “копатель” из Старой Руссы производил раскопки на земельном участке, не относящемся к землям историко-культурного назначения, а “копатель” из Гдовского района Псковской области вел работы на территории объекта археологического наследия, деятельность обоих квалифицирована по ст. 7.15 КоАП РФ. Принадлежность данных работ к археологическим раскопкам у мировых судей не вызвала сомнений. Однако точка зрения об отношении земляных работ, производимых “черными копателями”, к археологическим разведкам и раскопкам далеко не бесспорна.

Единственное определение понятия “археологические раскопки” в российском законодательстве, как уже отмечалось, содержится в приказе Росохранкультуры от 3 февраля 2009 г. Характерно, что нормы внутреннего российского права рег-

¹⁴ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 23.

¹⁵ См., например: Постановление Верховного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 11-АД11-9 по делу о привлечении к ответственности по ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ.

¹⁶ См.: Незаконные раскопки и археологическое наследие России: материалы “круглого стола”, проведенного редакцией и редколлегией журнала “Российская археология” // Росс. археология. 2002. № 4. С. 70 – 89; Макаров Н.А. Грабительские раскопки как фактор уничтожения археологического наследия России // Сохранение археологического наследия России (“Круглый стол” Совета Федерации). М., 2004. С. 13 – 24.

¹⁷ См.: В Новгородской области еще один “черный копатель” признан виновным в совершении противоправных действий // <http://www.archaeolog.ru/> (Дата обращения: 24.02.2012).

¹⁸ См.: Не пой яму другого... // <http://www.nvspb.ru/stories/neyou-yamu-drugogo--476554> (Дата обращения: 24.02.2012).

ламентируют организацию и проведение научных археологических разведок и раскопок в целях изучения и сохранения объектов археологического наследия в публичных интересах¹⁹. В то время как раскопки, проводимые “черными копателями”, нельзя считать научными. Их цель – изъятие ненаучными методами из культурного слоя археологических артефактов в личных интересах.

В Европейской конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной) (Валлетта, 16 января 1992 г.), ратифицированной Российской Федерацией 27 июня 2011 г.²⁰, наряду с терминами “археологические раскопки” и “изыскания” и “официальные раскопки” используются термины “подпольные раскопки”, “ненаучные раскопки”, “незаконные раскопки”. Согласно Рекомендации, определяющей принципы международной регламентации археологических раскопок, принятой в г. Нью-Дели 5 декабря 1956 г. на 9-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО, понятие “археологические раскопки” относится ко всем поискам археологических остатков, независимо от того, проводятся ли эти поиски путем земляных работ или путем систематического обследования поверхности либо путем обследования дна или подпочвенных слоев внутренних или территориальных вод того или иного государства – члена²¹. В Рекомендации также используется термин “незаконные раскопки”.

Таким образом, с нашей точки зрения, назрела необходимость имплементации указанных международно-правовых норм в национальную правовую систему. Думается, что Федеральный закон от 25 июня 2002 г. необходимо дополнить главой, регламентирующей порядок проведения археологических полевых работ²². В главе целесообразно кроме определений понятий “археологические разведки” и “археологические раскопки” дать определение незаконных археологических разведок и раскопок. К незаконным археологическим раскопкам следует относить раскопки как научные,

осуществляемые без открытого листа либо с нарушением условий, предусмотренных открытым листом, так и ненаучные, цель которых – поиск и изъятие из культурного слоя элементов археологического наследия. При этом наибольшую общественную опасность представляют ненаучные (грабительские) раскопки. Соответственно, их проведение должно влечь более строгие карательно-штрафные меры административной ответственности. Для предупреждения таких правонарушений следует установить в отношении граждан и юридических лиц максимальные размеры административного штрафа в соответствии с ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ.

Нуждается в уточнении также материальный состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.15 КоАП РФ²³. Санкцией ч. 2 данной статьи определяется больший размер административного штрафа в случае, если действия, предусмотренные ч. 1, повлекли по неосторожности повреждение или уничтожение объекта археологического наследия. Здесь вызывает вопрос субъективная сторона правонарушения, а именно – вина правонарушителя в форме неосторожности.

В теории права административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, 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 предвидеть²⁴. Однако ведение археологических разведок или раскопок, а также ненаучных раскопок является осознанным действием лица, которое не может не предвидеть наступления вредных последствий для объекта археологического наследия. Предвидя наступление вредных последствий для объекта археологического наследия, лицо, производящее раскопки, 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. Под уничтожением понимается приведение соответствующего материального объекта в полную негодность, в состояние, при котором он навсегда утрачивает свою ценность и не может

¹⁹ Сказанное подтверждают новеллы ранее упомянутого проекта федерального закона № 163864-5.

²⁰ См.: Росс. газ. 2011. 30 июня.

²¹ См.: Нормативные акты ЮНЕСКО по охране культурного наследия (Конвенции, Протоколы, Резолюции и Рекомендации). М., 2002. С. 115 – 125.

²² В юридической науке существует точка зрения о разработке отдельного закона “Об охране археологического наследия” (см., например: Мартыненко И.Э. Правовой статус, охрана и восстановление историко-культурного наследия. Гродно, 2005. С. 181). К числу новелл проекта федерального закона № 163864-5 относится дополнение Федерального закона от 25 июня 2002 г. новой ст. 45.3, регламентирующей порядок проведения работ по выявлению, изучению и сохранению объектов археологического наследия.

²³ Автор не располагает сведениями о квалификации административных правонарушений по ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ.

²⁴ См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. Учеб. для вузов. М., 2008. С. 559.

использоваться по назначению (разрушение, ликвидация, истребление и иные действия). Повреждение понимается как существенное изменение объекта путем удаления каких-либо его частей, фрагментов, заметное не только специалистам, но и другим лицам. Это – частичная порча объекта, которая существенно снижает его историческую, научную или иную культурную ценность²⁵. В отличие от объектов культурного наследия, представленных зданиями и сооружениями, воссоздать культурный слой древнего памятника невозможно. Это всегда невозможная утрата. Вот почему международные правовые акты ориентируют государства на проведение раскопок предпочтительно на достопримечательных местах и памятниках, обреченных на разрушение в силу программ экономического развития, изменений в землепользовании в силу порчи их или разрушений по природным причинам²⁶.

Думается, что уничтожение объекта археологического наследия при проведении незаконных археологических разведок или раскопок может быть только умышленным. Соответственно, такие действия в отношении граждан следует квалифицировать по ст. 243 Уголовного кодекса РФ. Однако субъектом рассматриваемого правонарушения может являться юридическое лицо, в трудовых отношениях с которым состоит гражданин, совершивший противозаконные действия, повлекшие уничтожение объекта археологического наследия. Размер административного штрафа при этом должен быть максимальным.

Присоединяемся также к высказанной в научной литературе точке зрения о необходимости устранения правовой коллизии между положениями ст. 7.15 и ст. 3.7 КоАП РФ²⁷. Как уже отмечалось, санкции ст. 7.15 предусматривают дополнительное административное наказание в виде конфискации предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок. 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 Федерации не изъятых из оборота вещей. При этом многие исследователи

справедливо полагают, что конфискация может быть обращена лишь на собственность правонарушителя²⁸. 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. Таким образом, нахождение объектов археологического наследия, а также всех движимых предметов, имеющих к ним отношение, в государственной собственности (п. 3 ст. 49 Федерального закона от 25 июня 2002 г.) исключает их конфискацию. В связи с этим заслуживает внимания предложение А.К. Вахитова исключить из санкции ч. 1 и 2 ст. 7.15 КоАП РФ упоминание о конфискации предметов, добытых в результате раскопок, оставив лишь указанную конфискацию инструментов и оборудования. Он предложил также дополнить статью примечанием об изъятии и передаче на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда РФ предметов, обнаруженных в ходе археологических разведок или раскопок и представляющих археологическую ценность, явившихся предметом правонарушения, предусмотренного данной статьей, а также ст. 7.33²⁹.

Проблемы применения мер административной ответственности за правонарушения в сфере охраны памятников, предусмотренные другими статьями КоАП РФ, в настоящей статье не рассматриваются. В распоряжении автора отсутствуют материалы судебной практики по делам об административных правонарушениях, квалифицируемых по ст. 7.16, 7.33. Отрывочные сведения о возбуждении дел об административных правонарушениях по данным статьям КоАП РФ содержатся в информации о деятельности ряда территориальных управлений Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия³⁰.

²⁵ См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.М. Лебедева. М., 2006. С. 631; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (Постатейный) / Под ред. А.В. Бриллиантова. М., 2010. С. 934.

²⁶ См.: Хартия по охране и использованию археологического наследия // Сов. археология. 1991. № 3. С. 293–296.

²⁷ См.: Вахитов А.К. Указ. соч. С. 23.

²⁸ См.: Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009 // Система «КонсультантПлюс». Постатейные комментарии и книги.

²⁹ См.: Вахитов А.К. Указ. соч.

³⁰ См.: Асташкина Н.П. О деятельности Кубанского территориального управления Росохранкультуры в 2008 – 2011 годах // Культура: управление, экономика, право. 2011. № 2. С. 32 – 35; Мусин Д.А., Володина С.Н. Знакомьтесь: региональные инспекторы // Там же. 2010. № 4. С. 35, 36.

Говоря о проблемах применения мер административной ответственности за правонарушения в рассматриваемой сфере общественных отношений, нельзя не коснуться вопроса о сроках давности привлечения к административной ответственности, по истечении которых исключается возможность назначения административного наказания. По общему правилу, установленному в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, срок давности привлечения к административной ответственности не может превышать двух месяцев (по делу, рассматриваемому судьей, – трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся правонарушении – со дня его обнаружения. Однако в отношении отдельных видов правонарушений, перечисленных в ч. 1 указанной статьи, срок давности увеличен до одного года. При этом наметилась устойчивая тенденция к расширению перечня областей федерального законодательства, за нарушение норм которого установлен увеличенный срок давности (например, нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, энергосбережении, авторском праве, о товарных знаках, рекламе, лотереях и др.). Н.Г. Салищевой высказано предположение, что этот перечень будет расширяться и впредь³¹. В юридической литературе отмечается, что увеличение по отдельным категориям дел срока давности до года всегда рассматривалось как объективное обстоятельство, вызванное спецификой и сложностью выявления административных правонарушений³².

В то же время при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ за нарушение норм законодательства Российской Федерации в сфере охраны объектов культурного наследия, установлен двухмесячный срок давности привлечения к административной ответственности³³. Однако, на наш взгляд, очевидна необходимость увеличения срока давности до одного года и за правонарушения в отношении объектов культурного наследия, их территорий и зон охраны (ст. 7.13–7.16 КоАП РФ). Это связано с тем, что двухмесячный (трехмесячный) срок для вынесения постановления по

делу об административном правонарушении не является достаточным. Данная точка зрения неоднократно высказывалась представителями науки и практики. Так, по мнению председателя Московской областной Думы В.Е. Аксакова, специфика правонарушений в сфере сохранения и государственной охраны объектов культурного наследия, а также порядок проведения контрольных мероприятий не позволяют уполномоченным органам в двухмесячный срок обнаружить правонарушение, подготовить и организовать проверку, составить необходимые документы, рассмотреть дело и вынести постановление об административном наказании³⁴. Решение о подготовке проекта постановления о законодательной инициативе Московской областной Думы по проекту федерального закона о внесении изменений в КоАП РФ в части увеличения сроков административного производства за правонарушения, предусмотренные ст. 7.13–7.16 КоАП РФ, закреплено в постановлении Московской областной Думы от 1 июля 2010 г. № 7/125-П. А.К. Вахитов считает, что проблема могла бы быть разрешена путем увеличения срока давности привлечения к административной ответственности по указанным делам до одного года, а также путем отнесения данных дел к предусмотренному ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ перечню дел, по которым может быть назначено административное расследование³⁵. Думается, эти предложения заслуживают пристального внимания федерального законодателя. Во всяком случае органами публичной власти ряда субъектов РФ инициируются усиление административной ответственности за нарушение законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений, а также уточнение составов отдельных правонарушений³⁶.

Требует внимания и проблема соотношения норм КоАП РФ и административно-деликтных законов субъектов РФ, устанавливающих ответственность за нарушение норм законодательства Российской Федерации и субъектов РФ в сфере охраны объектов культурного наследия. Однако указанная проблема является предметом самостоятельного исследования.

³¹ См.: Салищева Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 8.

³² См.: Бахрах Д.Н., Мецкерякова Т.Р. Проблемы установления и соблюдения сроков рассмотрения дела об административном правонарушении // Там же. 2011. № 1. С. 36; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (Постатейный) / Под общ. ред. Н.Г. Салищевой. М., 2011.

³³ По делам об административных правонарушениях, квалифицируемых по ст. 7.15 КоАП РФ, – трехмесячный срок.

³⁴ См.: Историко-культурное наследие России (Материалы парламентского форума) // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2009. № 10 (377). С. 35.

³⁵ См.: Вахитов А.К. Указ. соч. С. 26.

³⁶ См.: постановление Правительства Москвы «О проекте постановления Московской городской Думы “О проекте федерального закона”. О внесении изменений в статью 243 Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления административной ответственности за нарушение законодательства в области охраны объектов культурного наследия”» от 31 августа 2010 г.