

Роман Юсефович Батршин

*Соискатель кафедры административного права
Российского государственного университета правосудия
E-mail: batrshin.roman@yandex.ru*

**Субъекты административной юрисдикции
в производстве по делам о правонарушениях
в сфере охраны объектов культурного наследия**

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы субъектов осуществления административной юрисдикции в производстве по делам о правонарушениях в сфере охраны объектов культурного наследия. Приводится перечень данных субъектов, раскрываются отдельные проблемы их деятельности. Предлагаются выводы и направления развития рассматриваемого института. Актуальность статьи обусловлена развитием научной базы в вопросе административно-деликтной защиты культурного наследия России и совершенствованием состояния правопорядка.

Ключевые слова: субъекты административной юрисдикции, административная ответственность, охрана культурного наследия, производство по делам об административных правонарушениях, стадии производства, административно-наказательная политика, административно-деликтная юрисдикция.

Roman Jusefovich Batrshin

*Applicant of the Chair of administrative law
of the Russian State University of Justice*

Subjects of Administrative Jurisdiction in Legal Proceeding of Cases of Administrative Offenses in the Sphere of Protection of Objects of Cultural Heritage

Annotation: in the article the problems of subjects of implementation of administrative jurisdiction in the legal proceedings of cases of administrative offenses in the sphere of protection of objects of cultural heritage are considered. One provides a list of these subjects, reveals some problems of their activities. One offers some insights and directions of development of the considered institution. The relevance of the article is eventual due to the development of scientific expertise in the administrative and tort protection of the Russian cultural heritage and to enhancing the condition of the legal order.

Keywords: subjects of administrative jurisdiction, administrative responsibility, protection of cultural heritage, legal proceedings of cases about administrative offences, stages of production, administrative-punitive policy, administrative-tort jurisdiction.

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

В качестве административно-деликтной юрисдикции понимается деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях¹, а в качестве субъектов административно-деликтной юрисдикции — предусмотренные в законодательстве об административных правонарушениях органы и должностные лица, наделенные полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях². По мнению А. Ю. Якимова, лица, полномочные осуществлять административно-деликтную юрисдикцию, т. е. рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях, играют исключительно важную роль в реализации административно-наказательной политики, поскольку именно они решают вопросы привлечения граждан к административной ответственности или освобождения от нее³.

Применительно к тематике настоящей статьи интерес представляют лишь те субъекты, которые осуществляют административную юрисдикцию в рамках производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на установленный режим охраны и использования памятников истории и культуры.

В условиях стадийности производства по делам об административных правонарушениях и неоднородности процессуальных действий, которые могут быть осуществлены различными органами и должностными лицами (прокурорами, судьями, сотрудниками контрольно-надзорных органов и др.),

¹ См.: Осипова О. В. Субъекты административной юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20.

² См.: Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 4, 12.

³ См.: Его же. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 3.

к числу субъектов административно-деликтной юрисдикции следует отнести тех, кто уполномочен рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях с вынесением соответствующего постановления. Их нужно рассматривать в качестве центрального звена среди правоприменителей, поскольку именно они определяют исход дела¹. Оснований отнести к субъектам административно-деликтной юрисдикции иных субъектов, применяющих нормы административно-деликтного законодательства, нет; они в своей деятельности либо создают условия для рассмотрения дела (составляют протоколы об административных правонарушениях, применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях), либо обеспечивают законность административно-юрисдикционной деятельности (прокурор), либо осуществляют исполнение постановлений о назначении административных наказаний.

Применяя административные наказания к нарушителям установленных правил, субъекты административно-деликтной юрисдикции участвуют в реализации административной политики государства, составной частью которой является административно-деликтная политика. Ее содержание определяется задачами законодательства об административных правонарушениях, установленными в ст. 1.2 КоАП РФ, в числе которых законодатель выделяет защиту личности, охрану прав и свобод человека и гражданина, охрану здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиту общественной нравственности, охрану окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиту законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Вместе с тем перечисленные задачи, являясь общим ориентиром для всех органов и должностных лиц, уполномоченных применять административные наказания, конкретизируются в деятельности определенных правоприменительных органов сообразно профилю их компетенции, а также в деятельности судей как субъектов административно-деликтной юрисдикции общей компетенции. Интересующая нас задача охраны собственности (в части культурных ценностей, в том числе памятников истории и культуры) от административных правонарушений также решается в деятельности судей и профильных органов исполнительной власти — федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по охране объектов культурного наследия, и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющих полномочия в сфере охраны объектов культурного наследия.

Федеральным органом исполнительной власти в данной сфере в настоящее время является Министерство культуры Российской Федерации, которое осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия), кинематографии, архивного дела, туристской деятельности, авторского права и смежных прав и функции по управлению государственным имуществом и оказанию

¹ См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Т. 2. Свердловск, 1973. С. 211.

государственных услуг в сфере культуры и кинематографии, а также по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности¹.

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

Следует выделить определенные закономерности наделения судей полномочиями по рассмотрению различных категорий дел об административных правонарушениях.

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

Во-вторых, административно-юрисдикционная компетенция судей обусловливается наличием таких составов административных правонарушений, объекты которых выходят за пределы компетенции сформированных органов исполнительной власти. В частности, к ним относятся административные правонарушения, посягающие на избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации; нарушение порядка рассмотрения обращений граждан и др. Однако для настоящего исследования такое обстоятельство интереса не представляет, поскольку в сфере охраны культурного наследия имеются уполномоченные органы исполнительной власти, профессиональная компетентность должностных лиц которых могла бы позволить им рассматривать соответствующие дела об административных правонарушениях.

В-третьих, судьи наделяются полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в случаях законодательного установления высоких размеров административных штрафов. Для судей как субъектов административной юрисдикции характерны свои особенности, выражающиеся особыми требованиями к кандидатам на должность судей², особом статусе судьи³,

¹ См.: Положение о Министерстве культуры Российской Федерации : утв. Постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 (в ред. от 25 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31, ст. 4758.

² См. ст. 4 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30, ст. 1792; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 11, ст. 1094).

³ В соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» судья является представителем судебной власти (См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1).

высокой степени нормативной регламентации их деятельности и др. В связи с этим они рассматриваются законодателем в качестве субъектов, профессиональная компетентность которых в наивысшей степени отвечает требованиям, предъявляемым к субъектам административной юрисдикции, что обеспечивает своевременное, правильное, объективное и всестороннее исследование всех обстоятельств дела и вынесение законного и обоснованного постановления. В случае установления законодателем высоких размеров административного штрафа разрешение дела именно судом служит гарантией от возможного административного произвола со стороны органов исполнительной власти, преследования ими ведомственных интересов, которые могли бы обусловить вынесение постановления с нарушением установленных требований и существенное ущемление имущественных прав физических и юридических лиц. Все составы административных правонарушений, посягающих на установленный порядок охраны и использования объектов культурного наследия, за исключением тех, что предусмотрены ст. 7.15 и 7.15.1 КоАП РФ, предполагают применение штрафных санкций, существенно превышающих максимальный (по общему правилу) размер административного штрафа для всех трех разновидностей субъектов административной ответственности — граждан, должностных лиц и юридических лиц. Для нарушений законодательства об объектах культурного наследия законодателем установлены специальные правила определения размера административного штрафа ввиду особой их вредности для общества, высокой степени дезорганизации ими общественных отношений, в связи с чем не рассматривается и возможность применения предупреждения (ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ). Вместе с тем названную закономерность не следует абсолютизировать, поскольку, например, дела об административных правонарушениях в антимонопольной сфере, совершение которых влечет применение многомиллионных размеров административных штрафов для юридических лиц, уполномочен рассматривать и орган исполнительной власти — Федеральная антимонопольная служба. Таким образом, возможность возложения законодателем полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, посягающих на режим охраны и использования объектов культурного наследия, на органы исполнительной власти, полностью исключать нельзя.

В-четвертых, положения ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ о том, что привлечение к уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо, также обуславливает однозначный выбор законодателем судей в качестве субъектов административной юрисдикции для рассмотрения дел о деяниях соответствующих юридических лиц. Если в отношении физического лица осуществлялось уголовное преследование с вынесением приговора в судебном порядке (иной порядок и не предусмотрен в уголовном судопроизводстве), то логика законодательного регулирования требует и в отношении юридического лица за данное правонарушение осуществлять административное преследование, завершающееся вынесением судом постановления по соответствующему делу об административном правонарушении. Такая закономерность проявилась в том числе и при установлении для юридических лиц административной ответственности за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия народов Российской Федерации (ч. 1 и 2 ст. 7.14.1 КоАП РФ), которую может применять только суд.

В литературе по административному праву также высказывается точка зрения о необходимости полного исключения несудебной административно-деликтной юрисдикции не только по исследуемым в настоящей статье составам административных правонарушений, но и по всем остальным. Как полагает А. С. Дугенец, «долгий, тернистый путь Российской Федерации к должному уровню развития общественных отношений, соответствующих требованиям правового государства, обязательно должен быть увенчан принятием федерального закона о передаче всех дел об административных правонарушениях исключительно в ведение мировых судей»¹. В то же время следует отметить высокую нагрузку судей, рассматривающих не только дела об административных правонарушениях, но и гражданские, уголовные и административные дела. Одних лишь дел об административных правонарушениях судьи судов общей юрисдикции за 2015 г. рассмотрели в количестве 6 620 012². Поэтому вряд ли высказанное предложение может быть реализовано. Тем не менее судьи ввиду вышеперечисленных обстоятельств в настоящее время являются ключевыми субъектами административно-деликатной юрисдикции по делам о нарушениях законодательства об объектах культурного наследия.

Пристатейный библиографический список

1. Алексеев, С. С. Проблемы теории права / С. С. Алексеев. — Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1973. — 401 с.
2. Дугенец, А. С. Административная ответственность в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. С. Дугенец. — М., 2005. — 34 с.
3. Осипова, О. В. Субъекты административной юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Осипова. — М., 2004. — 165 с.
4. Якимов, А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Ю. Якимов. — М., 1996. — 55 с.
5. Якимов, А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации / А. Ю. Якимов. — М. : Проспект, 1999. — 200 с.

References

1. Alexeev, S. S. Problemy teorii prava [Problems of theory of law] / S. S. Alexeev. — Sverdlovsk: Izd-vo Sverdl. jurid. in-ta, 1973. — 401 p.
2. Dugenev, A. S. Administrativnaja otvetstvennost' v rossijskom prave : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk [Administrative responsibility in Russian law: autoref. dis. ... doc. legal sciences] / A. S. Dugenev. — M., 2005. — 34 p.
3. Osipova, O. V. Sub'ekty administrativnoj jurisdikcii : dis. ... kand. jurid. nauk [/ O. V. Osipova. — M., 2004. — 165 p.
4. Jakimov, A. Ju. Status sub#ekta administrativnoj jurisdikcii i problemy ego realizacii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk [Subjects of administrative jurisdiction: dis. kand. Legal sciences] / A. Ju. Jakimov. — M., 1996. — 55 p.
5. Jakimov, A. Ju. Status sub'ekta administrativnoj jurisdikcii i problemy ego realizacii [The status of a subject of administrative jurisdiction and problems of its implementation] / A. Ju. Jakimov. — M.: Prospekt, 1999. — 200 p.

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

² См.: Судебный департамент при Верховном Суде РФ : официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3417> (дата обращения: 25.05.2016).