

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ИХ ОХРАНЫ

Аннотация: Статья посвящена рассмотрению механизма административно-правовой охраны культурного наследия и культурных ценностей. Необходимым условием осуществления такой охраны является установление понятия культурных ценностей. В статье на основе конституционных положений, положений административного законодательства, законодательства об охране культурных ценностей, практики их применения и достижений административно-правовой науки определяются содержание понятий культурное наследие и культурные ценности, административно-правовые средства их охраны, рассмотрение которых осуществляется на основе системного подхода. Указываются обстоятельства, способствующие и препятствующие повышению эффективности административно-правовой охраны культурного наследия и культурных ценностей. Приводится историческая ретроспектива, позволяющая сформировать представление об особенностях охраны культурных ценностей в нашей стране. Анализируются институты административного права, развитие которых направлено на совершенствование административно-правового режима охраны культурного наследия и культурных ценностей.

Ключевые слова: Юриспруденция, Культурное наследие, Археологическое наследие, Культурные ценности, Административные правонарушения, Правовая охрана, Административно-правовой режим, Механизм административно-правовой охраны, Административное право, Административно-правовой наука

В преамбуле «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 г.¹ отмечается, что наша страна, во-первых, признает основополагающую роль культуры в развитии и самореализации личности, гуманизации общества и сохранении национальной самобытности народов, утверждении их достоинства, во-вторых, отмечает неразрывную связь создания и сохранения культурных ценностей, приобщения к ним всех граждан с социально-экономическим прогрессом, развитием демократии, укреплении целостности и суверенитета Российской Федерации и, в-третьих, выражает стремление к межнациональному культурному сотрудничеству и интеграции отечественной культуры в мировую культуру. В этих нескольких строках заключен огромный смысл, который можно выразить словами: без истории и культуры нет будущего. Однако отношение к культурным ценностям может быть весьма разнообразным: от их созерцания, до неумейной жажды владеть данным предметом. В свою очередь, желание стать обладателем уникального предмета старины обуславливает не только ведение археологических разведок и раскопок без разрешения либо уклонение от передачи обнаруженных в результате археологических полевых работ культурных ценностей на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации, но, порой, и уничтожение объектов археологического наследия.

Действующее административное законодательство при определении культурных ценностей использует различные термины:

- объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) федерального (ст. 7.13, 7.14 КоАП РФ) либо регионального и местного (муниципального) значения (ст. 3.12 Кодекса Тюменской области об административной ответственности);
- объекты археологического наследия (ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ);
- непосредственно «культурные ценности» (ст. 7.33 КоАП РФ).

Стоит отметить, что в российском законодательстве вообще отсутствует общее понятие культурных ценностей. Так, Закон РФ от 15 апреля 1993 года № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»² в статье 6 «Культурные ценности, подпадающие под действие настоящего Закона» определяет, что для целей настоящего Закона под культурными ценностями понимаются движимые предметы материального мира, находящиеся на территории Российской Федерации, а именно: культурные ценности, созданные отдельными лицами или группами лиц, которые являются гражданами Российской Федерации; культурные ценности, имеющие важное значение для Российской Федерации и созданные на территории Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства, проживающими на территории

¹ Ведомости Совета народных депутатов и Верховного совета Российской Федерации. 1992. № 46. Ст. 2615.

² Российская газета. 1993. 15 мая.

Российской Федерации; культурные ценности, обнаруженные на территории Российской Федерации; культурные ценности, приобретенные археологическими, этнологическими и естественно – научными экспедициями с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности; культурные ценности, приобретенные в результате добровольных обменов; культурные ценности, полученные в качестве дара или законно приобретенные с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности.

В свою очередь, статья 7 названного закона («Категории предметов, подпадающих под действие настоящего Закона») определяет, что под действие настоящего Закона подпадают следующие категории предметов: исторические ценности, в том числе связанные с историческими событиями в жизни народов, развитием общества и государства, историей науки и техники, а также относящиеся к жизни и деятельности выдающихся личностей (государственных, политических, общественных деятелей, мыслителей, деятелей науки, литературы, искусства); предметы и их фрагменты, полученные в результате археологических раскопок; художественные ценности, в том числе: картины и рисунки целиком ручной работы на любой основе и из любых материалов; оригинальные скульптурные произведения из любых материалов, в том числе рельефы; оригинальные художественные композиции и монтажи из любых материалов; художественно оформленные предметы культового назначения, в частности иконы; гравюры, эстампы, литографии и их оригинальные печатные формы; произведения декоративно-прикладного искусства, в том числе художественные изделия из стекла, керамики, дерева, металла, кости, ткани и других материалов; изделия традиционных народных художественных промыслов; составные части и фрагменты архитектурных, исторических, художественных памятников и памятников монументального искусства; старинные книги, издания, представляющие особый интерес (исторический, художественный, научный и литературный), отдельно или в коллекциях; редкие рукописи и документальные памятники; архивы, включая фото-, фоно-, кино-, видео-архивы; уникальные и редкие музыкальные инструменты; почтовые марки, иные филателистические материалы, отдельно или в коллекциях; старинные монеты, ордена, медали, печати и другие предметы коллекционирования; редкие коллекции и образцы флоры и фауны, предметы, представляющие интерес для таких отраслей науки, как минералогия, анатомия и палеонтология; другие движимые предметы, в том числе копии, имеющие историческое, художественное, научное или иное культурное значение, а также взятые государством под охрану как памятники истории и культуры.

Как можно заметить, перечень предметов, относимых к культурным ценностям, достаточно обширный, но, вновь

заметим, общего понятия «культурные ценности» указанный закон не дает. В целях унификации терминологии стоит обратиться к научным разработкам определения «культурные ценности».

Отдельные ученые рассматривают культурные ценности (особо ценные предметы) только с одной из сторон или одного специфического признака. Например, В.Г. Горбачев представляет культурные ценности как предметы старины и изобразительного искусства, причем предметы старины сужает до понятия «иконы» и «церковной утвари», а изобразительное искусство – до картины³. Н.П. Соболев и Я.В. Ильинский делят культурные ценности на два вида: «исторические памятники и другие культурные ценности»⁴. Более обобщенное понятие дают авторы, которые определяют «культурные ценности» как особый вид ценности, способный удовлетворить научные, духовные и эстетические потребности человека и содержащий в себе научную, мемориальную, этнографическую, художественную или иную культурную ценность⁵. Однако, как представляется, и это определение нельзя считать исчерпывающим.

Наиболее четко, на мой взгляд, определяет признаки культурных ценностей А.В. Гайдашов: 1) движимые и недвижимые материальные предметы (вещи, имущество), памятники истории и культуры; 2) созданы трудом человека; 3) являются уникальными (единственными и неповторимыми в своем роде предметы), исключительными по своим художественным и другим качествам; 4) обладают большой редкостью (изготовлены ручным способом, в индивидуальном порядке); 5) являются старинными (то есть предметы были изготовлены в прошедшую эпоху); 6) обладают повышенной потребительской стоимостью; 7) представляют историческую, художественную, научную, культурную, музейную или иную ценность; 8) обладают общественной или государственной значимостью⁶.

Обобщая сказанное можно сформулировать следующее определение культурных ценностей – это движимые и недвижимые материальные предметы (вещи, имущество), памятники истории и культуры, которые созданы трудом человека, являются единственными и не-

³ Горбачев В.Г. Организация и тактика раскрытия краж культурных ценностей: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С.28.

⁴ Соболев Н.П., Ильинский Я.В. Забота о сохранности исторических памятников – долг и обязанность граждан СССР // Оперативная и следственная работа МВД БССР: Сборник. 1981. № 68. С. 12.

⁵ Горбачев В.Г., Распочин В.Г., Тищенко В.Н. Культурные ценности. М., 1989. С. 235.

⁶ Гайдашов А.В. Уголовная ответственность за хищения предметов, имеющих особую историческую, научную или культурную ценность: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Юридический и-т МВД России, 1997. С.36-43.

повторимыми в своем роде предметами (уникальными), исключительными по своим художественным и другим качествам, изготовлены в прошедшую эпоху ручным способом, в индивидуальном порядке, в связи с чем обладают большой редкостью и представляют историческую, художественную, научную, культурную, музейную или иную ценность, кроме того обладают повышенной потребительской стоимостью, а равно общественной или государственной значимостью.

Правовой режим охраны культурных ценностей – это урегулированная правом система общественных отношений, связанных с производством, охраной, использованием и распоряжением предметами, имеющими особую историческую, научную, художественную или культурную ценность, то есть с культурными ценностями. Данную систему общественных отношений регулируют нормы Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ иных нормативных правовых актов. Особое место в системе правового режима охраны культурных ценностей занимают Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Кодекс Тюменской области об административной ответственности.

В рамках федерального законодательства об административных правонарушениях (КоАП РФ) следует вести речь о ст. 7.13 «Нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны», ст. 7.14 «Проведение земляных, строительных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия», ст. 7.15 «Ведение археологических разведок и раскопок без разрешения», ст. 7.33 «Уклонение от передачи обнаруженных в результате археологических полевых работ культурных ценностей на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации» КоАП РФ. Кодекс Тюменской области об административной ответственности предусматривает административную ответственность за «Нарушение требований по сохранению, использованию и охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального и местного (муниципального) значения, их территорий и зон их охраны» (ст. 3.12). Вместе с тем, анализ законодательства и правоприменительной практики в области административно-правовой охраны культурных ценностей свидетельствует о некоторых проблемах законодательного регулирования такой охраны.

В частности, ст. 7.15 КоАП РФ предусматривает административную ответственность исключительно за ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом). За рамками состава находятся действия, связанные с

нарушением правил пользования земельным участком или водным объектом, в пределах которых располагается объект археологического наследия. Дело в том, что ст. 52 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁷ регулирует вопросы осуществления права пользования объектом культурного наследия, включенным в реестр, земельным участком или водным объектом, в пределах которых располагается объект археологического наследия, и права пользования выявленным объектом культурного наследия.

И если нарушение правил пользования объектом культурного наследия, включенным в реестр, и выявленным объектом культурного наследия влечет административную ответственность по ст. 7.15 КоАП РФ (либо по ст. 3.12 Кодекса Тюменской области об административной ответственности), нарушение таких правил в отношении земельных участков или водных объектов, в пределах которых располагается объект археологического наследия, не является административно-наказуемым. Данный пробел административного законодательства следует устранить, для чего необходимо ст. 7.13 «Нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны» КоАП РФ дополнить частью 4 следующего содержания:

«Действия (бездействие), предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные в отношении земельных участков или водных объектов, в пределах которых располагается объект археологического наследия, – влекут наложение административного штрафа ...»

При этом административно-наказуемым должно признаваться осуществление права пользования земельным участком или водным объектом, в пределах которых располагается объект археологического наследия, ухудшающее состояние указанных объектов, наносящее вред окружающей историко-культурной и природной среде, а также нарушающее права и законные интересы других лиц.

Более того, о запрете использования земельного участка или водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, с нарушением настоящего Федерального закона и законодательства субъектов Российской Федерации об охране и использовании объектов культурного наследия, прямо говорится в ч. 2 ст. 52 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». И далее: «За нарушение настоящего Федерального закона должностные лица, физические и юридические лица несут уголовную, административную и иную юридическую

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519.

ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации» (ч. 1 ст. 61 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Часть 2 статьи 7.15 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом), повлекшие по неосторожности повреждение или уничтожение объекта археологического наследия (курсив наш. – А.С.). И если субъективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.15 КоАП РФ, характеризуется умышленной формой вины, то для квалификации административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ, необходимо установить исключительно неосторожную форму вины к факту повреждения или уничтожения объекта археологического наследия. Если по отношению к повреждению или уничтожению объекта археологического наследия будет установлена умышленная форма вины, содеянное следует оценивать как преступное деяние и квалифицировать по ст. 243 УК РФ («Уничтожение или повреждение памятников истории и культуры»). И здесь как раз возникают проблемы правоприменения.

Дело в том, что ст. 243 УК РФ является специальной нормой по отношению к ст. 167 УК РФ «Умышленное уничтожение или повреждение имущества». В свою очередь, в УК РФ есть общая норма об уничтожении или повреждении имущества по неосторожности (ст. 168 УК РФ), однако специальной нормы об уничтожении или повреждении памятников истории и культуры по неосторожности нет. Можно сказать, что поскольку нет специальной уголовно-правовой нормы, постольку применению подлежит общая норма, которой является ст. 168 УК РФ. Однако данная статья предусматривает «особые» способы уничтожения или повреждения имущества по неосторожности – путем неосторожного обращения с огнем или иным источником повышенной опасности. Следовательно, «обычная» неосторожность, повлекшая уничтожение или повреждение памятников истории и культуры, остается «за рамками» указанного состава. Стоит заметить, что в специальной литературе предлагалось дополнить главу 25 УК РФ («Преступления против здоровья населения и общественной нравственности») дополнить нормой следующего содержания:

«Статья ____ . Уничтожение или повреждение культурных ценностей по неосторожности

1. Уничтожение или повреждение культурных ценностей, если они совершены в отношении памятников истории и культуры общероссийского значения или предметов, имеющих особую ценность, по неосторожности, – наказываются штрафом в размере от ста до четырехсот

минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до пяти месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года.

2. Те же деяния, совершенные путем неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности либо повлекшие тяжкие последствия, –

наказываются штрафом в размере от четырехсот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до девяти месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет»⁸.

Отражение данного предложения в уголовном законе может являться одним из действенных средств уголовно-правовой охраны культурных ценностей. Однако данная норма может вступить в коллизию с ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ («Ведение археологических разведок или раскопок без разрешения»), предусматривающей повреждение или уничтожение объекта археологического наследия по неосторожности. Более того, наличие ч. 2 ст. 7.15 КоАП РФ может породить проблемы правоприменения в части, например, разграничения «культурных ценностей» и «объектов археологического наследия».

В этой связи, с учетом действующего законодательства, уничтожение или повреждение всех культурных ценностей по неосторожности (за исключением «особых» способов уничтожения или повреждения культурных ценностей по неосторожности – путем неосторожного обращения с огнем или иным источником повышенной опасности), должно признаваться административно-наказуемым деянием, для чего ч. 2 ст. 7.15 КоАП следует исключить, а ст. 7.13 КоАП РФ дополнить ч. 4, предусматривающей ответственность за уничтожение или повреждение культурных ценностей по неосторожности.

И еще на одном вопросе в части применения административно-правовых средств охраны культурных ценностей акцентируем внимание.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.33 КоАП РФ, выражается в уклонении 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 Российской Федерации. В свою очередь, ч. 9 ст. 45 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусматривает, что физические и юридические лица,

⁸ Сабитов Т.Р. Охрана культурных ценностей: уголовно-правовой и криминологический аспекты: Дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск: Челябин. ун-т, 2002. С.19.

проводившие археологические полевые работы, в течение трех лет со дня выполнения работ обязаны передать все обнаруженные культурные ценности (включая антропогенные, антропологические, палеозоологические, палеоботанические и иные объекты, имеющие историко-культурную ценность) на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации.

Уклонение от передачи обнаруженных в результате археологических полевых работ культурных ценностей на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации означает умышленный отказ от такой передачи. Вместе с тем, данный состав с точки зрения буквы закона нельзя вменить, если не истек предусмотренный законом срок передачи (3 года). И здесь, на наш взгляд, следует определить правило, согласно которому совершение умышленных действий, явно свидетельствующих о нежелании передавать культурные ценности на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда РФ (например, оборудование специального хранилища для них, специального места в личной коллекции и т.п.), следует оценивать как правонарушение, предусмотренное ст. 7.33 КоАП РФ, независимо от того, истек трехлетний срок или нет.

Таковы, на мой взгляд, основные направления совершенствования административно-правового режима охраны культурных ценностей в Российской Федерации.

Библиография:

1. Басков В.А. Комплексные меры противодействия преступным посягательствам на культурные ценности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, М., 2006. 30 с.
2. Братанов В.В. Уголовная ответственность за посягательства на культурные ценности в России: ретроспективный анализ // История государства и права. 2007. № 12. С. 9-11.
3. Гайдашов А.В. Уголовная ответственность за хищения предметов, имеющих особую историческую, научную или культурную ценность: дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Юрид. ин-т МВД России, 1997. 167 с.
4. Герасимова Е.В. О проблеме законодательного определения понятия «культурные ценности» // Проблемы российского законодательства: история и современность: материалы Межрегиональной науч.-практ. конф. (2-3 февр. 2007 г., г. Тольятти). Самара: Изд-во Самарской гуманитарной академии, 2007. Ч. 2. С. 13-22.
5. Головизнин А.В. Содержание права собственности на культурные ценности // Актуальные проблемы цивилистических отраслей права: межвузовский сб. науч. тр. Вып. 6. Екатеринбург: Изд-во Уральского юрид. ин-та МВД России, 2007. С. 104-108.
6. Клебанов Л.Р. О родовом объекте преступлений, посягающих на культурные ценности // «Черные дыры» в Российском Законодательстве. 2009. № 2. С. 89-93.
7. Медведев Е.В. Культурные ценности как предмет уголовно-правовой охраны / отв. ред. А.И. Чучаев. М.: Юрист, 2004. 177 с.
8. Палеева О.Л. Защита культурных ценностей: незаконный ввоз, вывоз и передача права собственности на культурные ценности // Российский ежегодник международного права. 2004. Спец. выпуск. Спб.: Россия – Нева, 2005. С. 146-153.
9. Приданов С.А., Щерба С.П. Преступления, посягающие на культурные ценности России: квалификация и расследование. М.: Юрлитинформ, 2002. 520 с.
10. Сабитов Т.Р. Охрана культурных ценностей: уголовно-правовой и криминологический аспекты: дисс. на соиск. ... канд. юрид. наук. Челябинск: Челяб. ун-т, 2002. 196 с.
11. Собченко В.П. К вопросу об обоснованности ст. 164 УК РФ // Научные исследования высшей школы: сб. тез. докл. и сообщ. на итоговой науч.-практ. конф. (8 февр. 2006 г.). Тюмень: Тюменский ЮИ МВД России, 2006. С. 74-75.

References (transliteration):

1. Baskov V.A. Kompleksnyye меры protivodeystviya prestupnym posyagatel'stvam na kul'turnye tsennosti: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk, M., 2006. 30 s.
2. Bratanov V.V. Ugolovnaya otvetstvennost' za posyagatel'stva na kul'turnye tsennosti v Rossii: retrospektivnyy analiz // Istoriya gosudarstva i prava. 2007. № 12. S. 9-11.
3. Gaydashov A.V. Ugolovnaya otvetstvennost' za khishcheniya predmetov, imeyushchikh osobuyu istoricheskuyu, nauchnyuyu ili kul'turnuyu tsennost': diss. ... kand. yurid. nauk. M.: Yurid. in-t MVD Rossii, 1997. 167 s.
4. Gerasimova E.V. O probleme zakonodatel'nogo opredeleniya ponyatiya «kul'turnye tsennosti» // Problemy rossiyskogo zakonodatel'stva: istoriya i sovremennost': materialy Mezhhregional'noy nauch.-prakt. konf. (2-3 fevr. 2007 g., g. Tol'yatti). Samara: Izd-vo Samarskoy gumanitarnoy akademii, 2007. Ch. 2. S. 13-22.
5. Goloviznin A.V. Soderzhanie prava sobstvennosti na kul'turnye tsennosti // Aktual'nye problemy tsivilisticheskikh otrasley prava: mezhvuzovskiy sb. nauch. tr. Vyp. 6. Ekaterinburg: Izd-vo Ural'skogo yurid. in-ta MVD Rossii, 2007. S. 104-108.
6. Klebanov L.R. O rodovom ob'ekte prestupleniy, posyagayushchikh na kul'turnye tsennosti // «Chernye dyry» v Rossiyskom Zakonodatel'stve. 2009. № 2. S. 89-93.

7. Medvedev E.V. Kul'turnye tsennosti kak predmet ugovno-pravovoy okhrany / otv. red. A.I. Chuchaev. M.: Yurist, 2004. 177 s.
8. Paleeva O.L. Zashchita kul'turnykh tsennostey: nezakonnyy vvoz, vyvoz i peredacha prava sobstvennosti na kul'turnye tsennosti // Rossiyskiy ezhegodnik mezhdunarodnogo prava. 2004. Spets. vypusk. Spb.: Rossiya – Neva, 2005. S. 146-153.
9. Pridanov S.A., Shcherba S.P. Prestupleniya, posyagayushchie na kul'turnye tsennosti Rossii: kvalifikatsiya i rassledovanie. M.: Yurlitinform, 2002. 520 s.
10. Sabitov T.R. Okhrana kul'turnykh tsennostey: ugovno-pravovoy i kriminologicheskoy aspekty: diss. na soisk. ... kand. yurid. nauk. Chelyabinsk: Chelyab. un-t, 2002. 196 s.
11. Sobchenko V.P. K voprosu ob obosnovannosti st. 164 UK RF // Nauchnye issledovaniya vysshey shkoly: sb. tez. dokl. i soobshch. na itogovoy nauch.-prakt. konf. (8 fevr. 2006 g.). Tyumen': Tyumenskiy YuI MVD Rossii, 2006. S. 74-75.