

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО;
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

**К ВОПРОСУ О МАЛОЗНАЧИТЕЛЬНОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ
В ОБЛАСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ ОБЪЕКТАХ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

**ON THE QUESTION OF THE INSIGNIFICANCE
OF ADMINISTRATIVE OFFENSES
IN THE FIELD OF LEGISLATION
ON CULTURAL HERITAGE OBJECTS OF THE RUSSIAN
FEDERATION**

Берлизов М.П.

*кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
<https://orcid.org/0000-0002-7959-9460>*

Berlizov M.P.

*Candidate of Law, Associate professor
Associate professor of Administrative and financial law department
Kuban State University*

Давыденко Г.Г.

*заместитель начальника управления
начальник отдела памятников археологии
Управления государственной охраны объектов культурного наследия
Администрации Краснодарского края
соискатель
<https://orcid.org/0000-0002-2454-1966>*

Davydenko G.G.

*Deputy head of the Department
Head of the Department of archaeological monuments
of the Department of state protection of cultural heritage
of the Krasnodar territory Administration
Applicant*

Калинин Г.И.

*кандидат юридических наук, доцент
начальник отдела правового обеспечения и организации предоставления государственных услуг
Управления государственной охраны объектов культурного наследия
Администрации Краснодарского края
<https://orcid.org/0000-0002-6534-0781>*

Kalinin G.I.

*Candidate of Law, Associate professor
Head of the Department of legal support and organization of public services
of the Department of state protection of cultural heritage*

Аннотация: В статье рассматривается понятие малозначительности административного правонарушения и возможность его применения к административным правонарушениям, совершенным в области законодательства об объектах культурного наследия. На основе анализа законодательства и сложившейся судебной практики делается вывод о недопустимости такого применения и необходимости исправления судебной практики.

Ключевые слова: законодательство, объект культурного наследия, малозначительность, административное правонарушение, судебная практика, предупреждение, государственный контроль, устное замечание.

Annotation: The article considers the concept of insignificance of an administrative offense and the possibility of its application to administrative offenses committed in the field of legislation on cultural heritage objects. Based on the analysis of legislation and current judicial practice, it is concluded that such application is unacceptable and that it is necessary to correct judicial practice.

Keywords: legislation, object of cultural heritage, insignificance, administrative offense, judicial practice, warning, state control, oral comment.

Вопрос малозначительности неоднократно исследовался и в административной, и в уголовной, и в дисциплинарной ответственности¹.

На сегодняшний день отсутствует легальное определение малозначительности в действующем Кодексе об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ). При этом, судебная практика² выработала свой подход к трактовке и признакам данного термина, которая ныне предлагается к закреплению в одном из проектов нового КоАП РФ.

В настоящей статье авторы хотели бы сосредоточиться на практике применения малозначительности к отдельно взятому кругу административных правонарушений и, посредством анализа термина во взаимосвязи с положениями действующего законодательства именно в этой сфере, оценить законность и обоснованность сложившейся судебной практики.

Речь пойдет о законодательстве в области объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Действующий КоАП РФ не содержит отдельной главы, посвященной нарушениям вышеуказанного законодательства, что не раз являлось предметом критики³ и предлагается к исправлению в одном из проектов нового КоАП РФ⁴. В настоящее время КоАП РФ в гл. 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» предусматривает такие составы, как ст. 7.13, 7.14, 7.14.1, 7.15, 7.15.1, 7.16 и 7.33.

Одним из наиболее распространенных правонарушений, встречаемых в правоприменительной и судебной практике, является ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ – так называемая «общая статья», включающая в себя любые действия (кроме специальных составов), нарушающие требования законодательства об охране объектов культурного наследия.

¹ Даровский С.М. К вопросу о малозначительности административного правонарушения // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Прав. 2012. № 7. С. 96-98; Рожнов А.П. Понятие малозначительности нуждается в унификации // Юридическая наука. 2017. № 6. С. 81-88; Винокуров В.Н. Малозначительность деяния в уголовном праве: признаки и формы // Журнал российского права. 2014. № 4. С. 74-82; Степанов В.В. Малозначительность правонарушений в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

³ Стариллов Ю.Н. Модернизация законодательства об административных правонарушениях: предпосылки, возможности и перспективы // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 1(4). С. 20-28; Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Текст опубликован по состоянию на 10 июня 2019 г.

⁴ Проект Федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и проект Федерального закона «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В силу ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ рассмотрение дела о совершении вышеуказанного правонарушения находится в компетенции исключительно судьи районного суда. Таким образом, именно суды общей юрисдикции формируют практику привлечения к ответственности по данной категории дел, а, соответственно, и возможного применения института малозначительности. В настоящей статье авторы будут анализировать опыт судебной практики именно Краснодарского края, так как принимают непосредственное участие в ней.

Так, в период с 2017 по 2020 г. на территории Краснодарского края специально уполномоченным государственным органом власти в данной сфере – Управлением государственной охраны объектов культурного наследия администрации Краснодарского края⁵ было составлено и направлено на рассмотрение в суды около 400 протоколов⁶ об административных правонарушениях в исследуемой сфере. При этом по более чем тридцати⁷ из них судами первой инстанции были приняты постановления об освобождении правонарушителя от административной ответственности в связи с малозначительностью, ограничившись объявлением ему устного замечания. Ряд из них был оставлен в силе Краснодарским краевым судом, ряд – отменен.

Таким образом, сложилась неоднозначная судебная практика по данному вопросу: с одной стороны – суды первой

инстанции применяют малозначительность; с другой стороны – суды апелляционной инстанции в индивидуальном порядке либо признают законным такое применение, либо нет. При этом основной проблемой является аргументация вышеуказанных действий судов, а точнее - практически полное ее отсутствие.

Так, в постановлениях судов первой инстанции, в описательной и мотивировочной частях описываются: обстоятельства совершения административного правонарушения, делается вывод о виновности лица, его совершившего; затем цитируется ст. 2.9 КоАП РФ и определение малозначительности, даваемое в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (а где-то не делается и этого – например ряд постановлений Советского районного суда г. Краснодара от 24 декабря 2019 г. в отношении ООО «Деловой мир» и его должностных лиц⁸); после чего указывается на то обстоятельство, что в результате административного правонарушения не был причинен вред объекту культурного наследия; и как итог – делается вывод о возможности освобождения правонарушителя от ответственности в связи с малозначительностью. В некоторых случаях еще делается ссылка на положение и характеристику личности правонарушителя (например: постановление Северского районного суда от 28 ноября 2018 г. в

⁵ Постановление Главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 8 декабря 2016 г. № 1000 «Об утверждении Положения об управлении государственной охраны объектов культурного наследия администрации Краснодарского края» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 15 декабря 2016 г.

⁶ Статистические данные приведены из отчетов управления государственной охраны объектов культурного наследия администрации Краснодарского края за указанные периоды // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://admkrain.krasnodar.ru/content/1280/> (дата обращения – 30 марта 2020 г.).

⁷ См.: Там же.

⁸ Решение Советского районного суда г. Краснодара от 24 декабря 2019 г. по делу № 5-3116/19 об освобождении от административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ в связи с малозначительностью ведущего инженера ОКСа ООО «Деловой мир» // Официальный сайт Советского районного суда г. Краснодара // https://krasnodar-sovetsky--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения – 30 марта 2020 г.); Решение

Советского районного суда г. Краснодара от 24 декабря 2019 г. по делу № 5-3117/19 об освобождении от административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ в связи с малозначительностью ведущего инженера ОКСа ООО «Деловой мир» // Официальный сайт Советского районного суда г. Краснодара // https://krasnodar-sovetsky--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения – 30 марта 2020 г.); Решение Советского районного суда г. Краснодара от 24 декабря 2019 г. по делу № 5-115/19 об освобождении от административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ в связи с малозначительностью ООО «Деловой мир» // Официальный сайт Советского районного суда г. Краснодара // https://krasnodar-sovetsky--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения – 30 марта 2020 г.); Решение Советского районного суда г. Краснодара от 24 декабря 2019 г. по делу № 5-118/19 об освобождении от административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ в связи с малозначительностью ООО «Деловой мир» // Официальный сайт Советского районного суда г. Краснодара // https://krasnodar-sovetsky--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения – 30 марта 2020 г.).

отношении главы Администрации муниципального образования Северский район⁹).

Суды же апелляционной инстанции, рассматривая дела:

при оставлении постановления суда первой инстанции в силе – новых аргументов никаких не приводят, ссылаясь лишь на «отсутствие каких-либо тяжких последствий, не представление существенного нарушения охраняемым общественным правоотношениям» (например: решение Краснодарского краевого суда от 13 января 2020 г.¹⁰);

при отмене постановления суда первой инстанции – соглашаясь с позицией уполномоченного государственного органа, составившего протокол об административном правонарушении, указывают, что «существенная угроза охраняемым общественным отношениям может выражаться не только в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, но и в пренебрежительном отношении субъекта к исполнению своих обязанностей, что имело место в данном случае» (например: решение Краснодарского краевого суда от 11 апреля 2019 г.¹¹).

Полагаем, что в дополнение к вышеперечисленным доводам судам при рассмотрении таких дел необходимо также учитывать следующие положения действующего законодательства:

1. Ст. 7.13 КоАП РФ содержит в себе формальные составы (кроме ч. 4) административного правонарушения, т.е. не предполагает под собой в качестве обязательного элемента объективной стороны наступление каких-либо опасных (тяжких) последствий (причинения вреда). Это также накладывает свой отпечаток и на такой факультативный признак

объекта данного административного правонарушения, как предмет посягательства – в части 1 исследуемой статьи речь идет исключительно об объекте, т.е. об охраняемых законом общественных отношениях (нарушение требований законодательства) и ничего не говорится о предмете – самом объекте культурного наследия (причинение ему какого-либо вреда, посягательства на него, создания угрозы и пр.). В связи с вышесказанным представляется неверным аргументировать малозначительность деяния в таком административном правонарушении отсутствием вреда объекту культурного наследия.

2. Согласно ст. 44 Конституции РФ каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Указанные положения развиваются в Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в том числе в его преамбуле. Ст. 7.13 КоАП РФ предусматривает большой размер санкций к правонарушителям (до пяти миллионов рублей), что, как считается, является свидетельством существенности вреда охраняемым общественным отношениям.

Вместе с тем, в соответствии с пп. «а» п. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» возникновение угрозы объектам культурного наследия является основанием для проведения внеплановой

⁹ Постановление судьи Северского районного суда Безуглова Н.А. от 28 ноября 2018 г. по делу № 12-898/2019 об освобождении от административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ в связи с малозначительностью главы Администрации муниципального образования Северский район // Официальный сайт Северского районного суда // https://seversky--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения – 31 марта 2020 г.).

¹⁰ Решение Краснодарского краевого суда от 13 января 2020 г. по делу № 12-69/2020 об оставлении постановления судьи Ейского районного суда Краснодарского края от 26 сентября 2019 г. об освобождении от административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ в связи с малозначительностью главы Ейского городского поселения Ейского района – без изменения, а жалобы Управления государственной охраны объектов

культурного наследия администрации Краснодарского края без удовлетворения // Официальный сайт Краснодарского краевого суда // https://kraevoi--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения – 31 марта 2020 г.).

¹¹ Решение Краснодарского краевого суда от 11 апреля 2019 г. по делу № 12-898/2019 об отмене постановления судьи Северского районного суда от 28 ноября 2018 г. об освобождении от административной ответственности по ч. 1 ст. 7.13 КоАП РФ в связи с малозначительностью главы Администрации муниципального образования Северский район и возвращении дела на новое рассмотрение в ином составе // Официальный сайт Краснодарского краевого суда // https://kraevoi--krd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения – 31 марта 2020 г.).

проверки и, в случае выявления нарушений, составления протокола о соответствующем административном правонарушении (как правило ст. 7.13 КоАП РФ). В ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ указывается на невозможность применения наказания в виде предупреждения в случае возникновения угрозы причинения вреда объектам культурного наследия – т.е. отмечается опасность административного правонарушения в такой сфере.

Таким образом, законодатель, с одной стороны подчеркивает значимость общественных отношений в области охраны объектов культурного наследия, а с другой – говорит о таком условии, как создание угрозы причинения вреда объектам культурного наследия или непосредственно причинении такового.

При этом, как уже отмечалось, ст. 7.13-7.16 и 7.33 КоАП РФ нигде в диспозиции своих частей не содержат такого признака как «создание угрозы причинения вреда, повреждения/уничтожения» (как например в ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ), а либо говорят о нарушении законодательства или установленного порядка, либо являются материальными составами и говорят непосредственно о повреждении/уничтожении объектов культурного наследия.

Учитывая вышесказанное, представляется все же что любое правонарушение в области охраны объектов культурного наследия создает угрозу повреждения/уничтожения объекта культурного наследия.

О своей позиции по недопустимости отнесения административных правонарушений в области государственной охраны объектов культурного наследия к категории малозначительных краевой орган охраны объектов культурного наследия в 2018 году проинформировал Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Список цитируемой литературы:

1. Винокуров В.Н. Малозначительность деяния в уголовном праве: признаки и формы // Журнал российского права. 2014. № 4. С. 74-82.
2. Даровский С.М. К вопросу о малозначительности административного правонарушения // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 7. С. 96-98.

Кроме того, рассматривая объект посягательства, все же необходимо говорить о том, что кроме непосредственного объекта здесь имеет место еще и дополнительный объект – установленный государством порядок, а, следовательно, может страдать авторитет государственной власти. Например: проведение работ на объекте культурного наследия без лицензии или проектной документации или разрешения государственного органа, и последующее освобождение от ответственности за это приведет к тому, что не только будет создана потенциальная опасность повреждения/уничтожения самого объекта культурного наследия, но и правовой нигилизм в отношении данного законодательства, а также деятельности уполномоченного государственного органа (учитывая возможные финансовые затраты со стороны заказчика на все вышеперечисленные процедуры будут дополнительно страдать еще и бюджетные и налоговые отношения (факультативный объект) – недополученные налоги и государственная пошлина).

Таким образом, из совокупности всех вышеперечисленных доводов видится все же, что применение института малозначительности в отношении административных правонарушений, посягающих на охрану объектов культурного наследия, является не допустимым. Логичным выходом из аналогичного рода ситуаций видится предлагаемый подход в проекте нового КоАП РФ, где предусматривается градация административных правонарушений и невозможность применения малозначительности к такой категории, как грубые административные правонарушения. При этом следует безоговорочно отнести к числу таковых правонарушения в области охраны объектов культурного наследия народов РФ. В противном случае это будет прямо противоречить Конституции РФ.

The list of the quoted literature:

1. Vinokurov V.N. Insignificance of an act in criminal law: signs and forms // Journal of Russian law. 2014. № 4. P. 74-82.
2. Darovsky S.M. On the question of the insignificance of an administrative offense // Bulletin of the South Ural state University. Series: Rights. 2012. № 7. P. 96-98.

3. Рожнов А.П. Понятие малозначительности нуждается в унификации // Юридическая наука. 2017. № 6. С. 81-88.

4. Стариков Ю.Н. Модернизация законодательства об административных правонарушениях: предпосылки, возможности и перспективы // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 1(4). С. 20-28.

5. Степанов В.В. Малозначительность правонарушений в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

3. Rozhnov A.P. the Concept of insignificance needs to be unified // Legal science. 2017. № 6. P. 81-88.

4. Starilov Yu.N. Modernization of the legislation on administrative offences: preconditions, possibilities and perspectives // Law and order: history, theory, practice. 2015. № 1(4). P. 20-28.

5. Stepanov V.V. Insignificance of offenses in Russian law: thesis ... Candidate of Law. M., 2009.

КОНЦЕПЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА

CONCEPT OF REGIONAL ADMINISTRATIVE LAW AND ITS PLACE IN THE SYSTEM MODERN RUSSIAN LAW

Жеребцов А.Н.

*доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел
ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»
[https:// orsid. ID 0000-0002-7392-279X](https://orcid.org/ID/0000-0002-7392-279X)*

Sherebztov A.N.

*Doctor of Law, Professor
Professor of Law administrative affairs of the internal affairs bodies department
Krasnodar University of the Russian Interior Ministry*

Аннотация: В статье рассматриваются инновационные подходы к развитию структуры современного российского административного права, обусловленные федеративной организацией государства и международными интеграционными процессами в сфере регулирования административно-правовых отношений. Обосновывается концепция интегративных нормативно-правовых образований в структуре отрасли российского административного права – интегративных подотраслей (институтов) российского административного права.

Ключевые слова: интегративная подотрасль (институт) права, отрасли административного права, система права, структура отрасли права, совместные предметы ведения, исключительные предметы ведения, принцип федерализма в системе и структуре отрасли права, международная интеграция.

Annotation: The article examines innovative approaches to the development of the structure of modern Russian administrative law, conditioned by the federal organization of the state and international integration processes in the sphere of regulation of administrative and legal relations. The concept of integrative regulatory entities in the structure of the Russian administrative law industry, integrative sub-sectors (institutions) of Russian administrative law, is substantiated.

Keywords: integrative sub-industry (institute) of law, the branch of administrative law, the system of law, the structure of the law industry, joint subjects of reference, exceptional subjects of reference, the principle of federalism in the system and structure of the law industry, international integration.