14. *King L.A., Nogareda F., Weill F.X.* et al. Outbreak of Shiga Toxin-Producing Escherichia coli O104:H4 Associated With Organic Fenugreek Sprouts, France, June 2011 // Clinical Infectious Diseases. V. 54 P. 1588–1594.

15. *Chumakov M.I., Gusev Yu.S., Bogatyreva N.V., Sokolov A.Yu.* Risk Assessment of Genetically Modified Maize with Pollen Propagation when Co-grown with Untransformed Varieties // Agricultural Biology. 2019. V. 54. No. 3. P. 426–445.

16. *Ragionieri M.P., Chiarabolli A.* Coexistence of Genetically Modified Crops with Conventional and Organic Agriculture: Hungarian system / trans. E.S. Mukhacheva // Proceedings of the Universities. Jurisprudence]. 2013. No. 1 (306). P. 135–156.

УДК 342.92

Р.Ю. Батршин

АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Введение: *актуальность вопросов осуществления административно-юрисдикционных полномочий органами исполнительной власти в сфере культуры обусловлена тем, что применение административной ответственности за нарушение законодательства об объектах культурного наследия в настоящее время сопряжено с существенным ужесточением административных наказаний.* ***Цель:*** *проанализировать компетенцию Минкультуры России и региональных органов исполнительной власти в сфере культуры по применению административной ответственности.* ***Методологическая основа:*** *общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, абстрагирование, формально-юридический, а также иные методы научного познания.* ***Результаты:*** *выявлены основные проблемы организации административно-юрисдикционной деятельности органов государственного управления в сфере культуры по федеральному и региональному административно-деликтному законодательству.* ***Вывод:*** *существующая модель законодательного регулирования административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия должна быть устранена с оставлением единственного варианта ее реализации — на федеральном уровне по правилам, установленным в КоАП РФ, и передачей всех дел об административных правонарушениях в сфере охраны и использования памятников истории и культуры органам судебной власти.*

Ключевые слова: *объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, органы государственного управления, административная ответственность, административно-юрисдикционная деятельность.*

© Батршин Роман Юсефович, 2019

Соискатель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: batrshin.roman@yandex.ru

© Batrshin Roman Yusefovich, 2019

Posrgradute, Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)

R.Yu. Batrshin

ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE SPHERE OF CULTURE

Background: *the relevance of the administrative and jurisdictional powers implementation by the executive authorities in the field of culture stems from the fact that the application of administrative responsibility for violation of the legislation on cultural heritage objects is currently associated with a significant tightening of administrative sanctions.* ***Objective:*** *to analyze the competence of the Ministry of culture of Russia and regional executive authorities in the field of culture on the application of administrative responsibility.* ***Methodology:*** *general and particular scientific methods of cognition of objective reality, which include analysis, synthesis, abstraction, formal legal, as well as other methods of scientific knowledge.* ***Results:*** *the main problems of the organization of administrative and jurisdictional activity of public administration in the sphere of culture in the Federal and regional administrative and tort legislation are revealed.* ***Conclusion:*** *the existing model of legislative regulation of administrative responsibility for violations of the legislation on cultural heritage objects should be eliminated by means of leaving the only option of its implementation — at the Federal level according to the rules established in the administrative code of The Russian Federation, and transferring all cases of administrative violations in the field of protection and use of historical and cultural monuments to the judicial authorities.*

Key-words: *objects of cultural heritage, historical and cultural monuments, public administration, administrative responsibility, administrative and jurisdictional activities.*

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок охраны объектов культурного наследия осуществляется преимущественно судьями, что представляется обоснованным, поскольку повышенная степень общественной вредности той или иной группы деяний является одним из критериев отнесения их к ведению судей [1, с. 86], а названные правонарушения, безусловно, относятся к числу наиболее вредоносных, о чем говорит и повышенный размер административного штрафа, налагаемого за их совершение.

Вместе с тем федеральная подсистема субъектов административно-деликтной юрисдикции, применяющих меры административной ответственности за нарушения законодательства об охране памятников истории и культуры по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), включает в себя, помимо судей, Министерство культуры Российской Федерации (далее — Минкультуры России) и региональные органы исполнительной власти, организующие охрану объектов культурного наследия. Однако в соответствии со ст. 23.57 КоАП РФ, которая предусматривает административно-юрисдикционную компетенцию органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в сфере сохранения, содержания, популяризации, использования и государственной охраны памятников истории и культуры, названные органы исполнительной власти рассматривают и разрешают дела об административных правонарушениях, предусмотренных лишь одной статьей КоАП РФ — 7.33 (уклонение исполнителя хозяйственных, строительных, земляных, мелиоративных либо иных работ или выполняемых на основании разрешения (открытого листа) археологических полевых работ от

передачи государству культурных ценностей, которые обнаружены в результате проведения данных работ).

Полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях от имени данных органов принадлежат следующим разновидностям субъектов:

1) руководителю федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контрольно-надзорную деятельность в сфере сохранения, содержания, популяризации, использования и государственной охраны объектов культурного наследия, его заместителям (а именно министру культуры Российской Федерации и его заместителям);

2) руководителям структурных подразделений, территориальных органов Минкультуры России и их заместителям;

3) руководителям региональных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в сфере сохранения, содержания, популяризации, использования и государственной охраны памятников истории и культуры, и их заместителям.

Административно-юрисдикционные полномочия Минкультуры России реализуются через его территориальные органы, которые осуществляют свою деятельность по межрегиональному принципу. Их компетенция распространяется на один или несколько федеральных округов Российской Федерации. К настоящему времени сформированы семь управлений Минкультуры России, шесть из которых действуют по одному федеральному округу, и управление Минкультуры России с распространением территориальной компетенции на два федеральных округа — Южный и Северо-Кавказский[1]. Территориальные органы Минкультуры России имеют и нижестоящие территориальные структуры, в качестве которых выступают обособленные отделы, формируемые по региональному принципу — на уровне отдельных субъектов Российской Федерации. Направления функционирования и полномочия структурных подразделений территориальных органов устанавливаются соответствующими положениями об отделах (территориальных отделах) территориальных органов Минкультуры России.

Результативность контрольно-надзорной, в том числе и административно-юрисдикционной, деятельности во многом зависит от надлежащей территориальной организации органов исполнительной власти, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Обращает на себя внимание тот факт, что количество территориальных органов Минкультуры России по действующему Положению о территориальном органе Министерства культуры РФ было заметно сокращено по сравнению с ранее действовавшим Положением о территориальном органе Министерства культуры РФ, утвержденным Приказом Министерства культуры РФ от 14 ноября 2011 г. № 1059[2].

Возвращаясь к территориальным отделам управлений Минкультуры России по федеральным округам, отметим, что далеко не во всех субъектах РФ созданы такие отделы. На территории Дальневосточного федерального округа создан

[1] См.: Приказ Минкультуры России от 7 февраля 2019 г. № 121 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства культуры Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 03.04.2019).

[2] См.: Приказ Минкультуры РФ от 14 ноября 2011 г. № 1059 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства культуры Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 2.

один территориальный отдел (Отдел культурного наследия в г. Владивостоке), на территории Сибирского — два (Новосибирский — по Республике Алтай, Алтайскому краю, Кемеровской, Омской, Томской и Новосибирской областям и Иркутский — по Республике Бурятия, Забайкальскому краю и Иркутской области). Один территориальный отдел имеется у Управления Министерства культуры РФ по Южному и Северо-Кавказскому федеральным округам (в г. Волгограде с территорией деятельности по Республике Калмыкия, Астраханской и Волгоградской областям). Управления Минкультуры России в остальных федеральных округах нижестоящих территориальных, звеньев не имеют[3].

Поскольку управления Минкультуры России в федеральных округах рассматриваются в Положении о территориальном органе Министерства культуры РФ в качестве единственного звена территориальных органов, нижестоящие отделы не являются территориальными органами, что отражается на их административно-юрисдикционной компетенции: их руководители и заместители руководителей не могут рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания по ст. 7.33 КоАП РФ.

Вместе с тем, обширная сфера деятельности территориальных органов Минкультуры России обусловливает целесообразность, во-первых, наделения данным статусом органа территориальных отделов, это может быть отражено в Положении о территориальном органе Минкультуры России, а во-вторых, расширения перечня отделов в целях эффективной организации контрольно-надзорной деятельности. Первый из указанных выводов согласуется с положениями административно-правовой науки о том, что наличие территориальной организации деятельности с нахождением части аппарата управления на определенной территории является одним из ключевых признаков территориального органа федерального органа исполнительной власти [2, с. 22]. Отсутствие территориальных отделов по субъектам РФ в целом ряде федеральных округов вызывает сомнение в качестве контроля и надзора за сохранением объектов культурного наследия федерального значения, немалое количество которых имеется в каждом субъекте РФ. Например, если рассматривать Приволжский федеральный округ, в Республике Татарстан имеется 187 объектов культурного наследия федерального значения, а также 3306 выявленных объектов культурного наследия[4], в Саратовской области — 53 объекта федерального значения[5].

Территориальные органы Минкультуры России выполняют ряд функций в сфере государственного контроля и надзора, основной блок которых составляют контрольно-надзорные функции в сфере популяризации, использования, сохранения и государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения; по проведению лицензионного контроля за деятельностью по сохранению памятников истории и культуры народов РФ.

---

[3] См.: Официальный сайт Минкультуры России. URL: https://www.mkrf.ru/about/territorial_authorities/ (дата обращения: 10.06.2019).

[4] См.: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 декабря 2013 г. № 997 (в ред. от 29 декабря 2018 г.) «Об утверждении Государственной программы „Развитие культуры Республики Татарстан" на 2014–2021 годы» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 9, ст. 214; Официальный портал правовой информации Республики Татарстан http://pravo.tatarstan.ru (дата обращения:16.02.2019).

[5] См.: Постановление Правительства Саратовской области от 20 ноября 2013 г. № 642-П (в ред. от 29 марта 2019 г.) «О государственной программе Саратовской области „Культура Саратовской области"» // Новости Саратовской губернии. URL: https://www.g-64.ru (дата обращения: 01.04.2019).

К иным их функциям относится деятельность контроля и надзора за соблюдением установленного режима использования и хранения национального библиотечного фонда; за работой негосударственных музеев в Российской Федерации и состоянием Музейного фонда РФ; за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым региональными органами государственной власти по вопросам охраны объектов культурного наследия, с возможностью направления обязательных предписаний об отмене нормативных правовых актов либо их корректировке; за качеством и полнотой реализации региональными органами государственной власти переданных Российской Федерацией полномочий в отношении объектов культурного наследия с правом проведения проверок и выдачи обязательных для исполнения предписаний; за соблюдением федерального законодательства о культурных ценностях, перемещенных в СССР по итогам Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации, а также за учетом перемещенных культурных ценностей и их сохранностью и др.

Непосредственно к тематике данной статьи имеет отношение первая группа функций, поскольку должностные лица органов, выполняющих контрольно-надзорных органов, выполняющие функции в сфере популяризации, использования, содержания, сохранения и государственной охраны объектов культурного наследия, уполномочены создавать условия для рассмотрения дел, составляя протоколы об административных правонарушениях по ст. 7.13-7.16 КоАП РФ, а также самостоятельно рассматривать дела об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ст. 7.33 КоАП РФ. Учитывая объем контрольно-надзорных полномочий, наличие значительного количества объектов культурного наследия федерального значения в каждом субъекте РФ, следует сделать вывод, что высокой эффективности деятельности данного министерства можно достичь при наличии территориальных органов Минкультуры России по каждому субъекту РФ, а их территориальная организация по федеральным округам вряд ли может быть признана удачной.

Отсутствие надлежащим образом организованной контрольно-надзорной деятельности по обеспечению соблюдения законодательства об охране объектов культурного значения может обусловить латентность административных правонарушений, в том числе связанных с археологическими полевыми работами. Так, за 2018 г. по Российской Федерации судьями рассмотрены лишь 82 дела по ст. 7.15 и 7.15.1 КоАП РФ (ведение археологических раскопок или разведок без разрешения; незаконный оборот археологических предметов)[6]. Отчасти это может быть связано с латентностью подобных деяний ввиду непринятия мер по их выявлению территориальными органами Минкультуры России. Неслучайно, что в Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г.[7] в качестве одной из насущных проблем названо сохранение археологического наследия, в том числе его защита от грабительских раскопок.

Региональные органы исполнительной власти в области охраны объектов культурного наследия также уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях по ст. 7.33 КоАП РФ и применять нормы федерального

[6] Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891 (дата обращения 12.06.2019 г.).

[7] См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» (в ред. от 30 марта 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 11, ст. 1552; 2018. № 15, ч. V, ст. 2202.

административно-деликтного законодательства, составляя протоколы по делам об иных административных правонарушениях (ст. 7.13-7.16 КоАП РФ).

По Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в ред. от 21 февраля 2019 г.)[8] данные органы наделены полномочиями по осуществлению как федерального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия (п. 3 ч. 1 ст. 9.1), так и регионального государственного надзора за содержанием, состоянием, сохранением, популяризацией, использованием и государственной охраной объектов культурного наследия регионального и муниципального значения, выявленных объектов культурного наследия (п. 4.1 ст. 9.2).

Структура региональных органов исполнительной власти, ведающих вопросами охраны объектов культурного наследия, утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ. Может быть создан единый орган управления в сфере культуры, в компетенции которого находятся решение всех вопросов в сфере культуры, отнесенных к ведению субъекта РФ. Например, в Смоленской области функционирует Департамент Смоленской области по культуре, наделенный подобными полномочиями[9]. При этом не исключается возможность создания региональных органов исполнительной власти, которые осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, и наряду с ними отдельных органов, обеспечивающих охрану памятников истории и культуры. В частности, в Саратовской области организована работа Министерства культуры Саратовской области и Управления по охране объектов культурного наследия Правительства Саратовской области[10].

Согласно ст. 22.1 КоАП РФ система субъектов административной юрисдикции устанавливается не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации, где дела об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена региональными административно-деликтными законами, рассматривают мировые судьи, административные комиссии, органы исполнительной власти субъектов РФ и некоторые другие субъекты. Широко распространена судебная практика, материалами которой выявлено неправомерное установление на региональном уровне административной ответственности за нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия. Сомнения в законности включения подобных составов в региональные законы об административных правонарушениях высказываются и в научной литературе [3, с. 787]. Тем не менее следует констатировать не только наличие таких норм, но и возложение обязанности на региональные органы исполнительной власти, ведающие вопросами охраны объектов культурного наследия, рассматривать соответствующие дела об административных правонарушениях. Так, по Кодексу г. Москвы об административных правонарушениях

[8] См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 26, ст. 2519; 2019. № 8, ст. 714.

[9] См.: Распоряжение Губернатора Смоленской области от 2 декабря 2013 г. № 1263-р (в ред. от 28 февраля 2019 г.) «О структуре органов исполнительной власти Смоленской области». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс.

[10] См.: Постановление Губернатора Саратовской области от 8 ноября 2017 г. № 393 (в ред. от 7 июня 2018 г.) «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Саратовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.11.2017); Новости Саратовской губернии. URL: https://www.g-64.ru (дата обращения: 15.06.2018).

от 21 ноября 2007 г. № 45 (в ред. от 22 мая 2019 г.)[11] дела об административных правонарушениях в области использования и охраны объектов культурного наследия регионального и муниципального значения, их территорий и зон охраны уполномочен рассматривать орган исполнительной власти города Москвы, ведающий вопросами использования, сохранения, популяризации и государственной охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации (п. 16 ст. 16.3). Им является Департамент культурного наследия города Москвы. В связи с этим преждевременным выглядит мнение о «наступлении долгожданной поры торжества административно-правовых норм», высказываемое в научной литературе относительно приведения регионального административно-деликтного законодательства в соответствие с федеральным [4, с. 36].

Следует отметить, что при такой модели регулирования административной ответственности административно-юрисдикционные полномочия региональных органов охраны культурного наследия существенно расширяются, поскольку в их компетенции находятся дела об административных правонарушениях, которые по федеральному административно-деликтному законодательству должен рассматривать суд.

Таким образом, в ряде субъектов РФ легитимные сами по себе органы исполнительной власти наделены полномочиями осуществлять административно-юрисдикционную деятельность вопреки требованиям федерального законодательства. Подобная модель законодательного регулирования применения административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия должна быть устранена с оставлением единственного варианта ее реализации — на федеральном уровне по правилам, установленным в КоАП РФ. Кроме того, с учетом значимости объектов культурного наследия народов Российской Федерации рационально предложить передачу всех дел об административных правонарушениях в сфере охраны и использования памятников истории и культуры органам судебной власти.

Библиографический список

1. *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979. 144 с.

2. *Захарова М.А.* Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 241 с.

3. *Панфилов А.Н.* Охранительные нормы административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны объектов культурного наследия // Право и политика. 2013. № 6. С. 784–797.

4. *Дугенец А.С.* Административная ответственность. М.: ВНИИ МВД России, 2006. 93 с.

References

1. *Shergin A.P.* Administrative Jurisdiction. M.: Legal literature, 1979. 144 p.

2. *Zakharova M.A.* Administrative and Legal Status of Territorial Bodies of Federal Executive Authorities: dis. ... cand. of law. Saratov, 2016. 241 p.

[11] См.: Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 г. № 45 (в ред. от 22 мая 2019 г.) // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 12, ст. 251; Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. 30 мая.

3. *Panfilov A.N.* Protective Norms of Administrative and Tort Legislation of Subjects of the Russian Federation in the Sphere of Protection of Cultural Heritage Objects // Law and policy. 2013. No. 6. P. 784–797.

4. *Dugenets A.S.* Administrative Responsibility. Moscow: Research Institute of the Interior Ministry, 2006. 93 p.

УДК 342

М.М. Нахапетян

ОБ ИСТОРИЧЕСКОМ ОПЫТЕ РАЗВИТИЯ ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА

Введение: *советский и российский опыт эксплуатации объектов повышенной опасности определяет сформировавшийся правовой режим постоянного государственного надзора за эксплуатацией указанных объектов.* ***Цель:*** *выделить характеристики постоянного надзора за особо опасными промышленными объектами на основании изученного исторического опыта, который позволит вывести данный вид надзора из общей системы наблюдения в области промышленной безопасности.* ***Методологическая основа:*** *исторический, формально-логический и метод системного и сравнительного правоведения, в соответствии с которыми автор непрерывно обращается к историческому опыту развития постоянного государственного надзора.* ***Результаты:*** *нарушение требований эксплуатации промышленных объектов чрезвычайно высокой опасности свидетельствует о том, что достижение промышленной безопасности особо опасных производственных объектов продолжает оставаться основной проблемой не столько отраслевого, сколько государственного уровня.* ***Выводы:*** *необходимость постоянного надзора обусловлена высокими рисками аварийности особо опасных объектов, вызванными, как показывает анализ аварий с катастрофическими последствиями, человеческим фактором.*

Ключевые слова: *контроль, надзор, риск, административное управление.*

M.M. Nakhapetyan

ON THE HISTORICAL EXPERIENCE OF THE DEVELOPMENT OF PERMANENT STATE SUPERVISION

Background: *the Soviet and Russian experience in the operation of high-risk facilities determines the established legal regime of permanent state supervision over the operation of these facilities.* ***Objective:*** *to allocate characteristics of continuous supervision of especially dangerous industrial objects on the basis of the studied historical experience which will allow to deduce this type of supervision from the General system of supervision in the field of industrial safety.* ***Methodology:*** *historical, formal logical and method of systematic and comparative jurisprudence, according to which the author continuously turns to the historical experience of the development of permanent state supervision.* ***Results:*** *violation of the requirements for the operation of industrial facilities of extremely high risk indicates that*

© Нахапетян Микаэл Михайлович, 2019

Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: bad_santa92@mail.ru

© Nakhapetyan Mikael Mikhailovich, 2019

Postgraduate student, Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)