

10. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 274 с.
11. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.
12. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко]. – К., 1999. – 52 с.
13. Селивон Н. Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов / Н. Ф. Селивон. – К. : Наук. думка, 1980. – 147 с.

*Надійшла до редколегії 17.09.2009*

#### **Анотації**

Досліджено сутність контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності і правопорядку на місцевому рівні. На підставі аналізу наукових точок зору та відповідних нормативно-правових актів розроблено авторське бачення контрольної діяльності останніх та шляхи її удосконалення.

Исследована сущность контрольной деятельности местных государственных администраций в сфере обеспечения законности и правопорядка на местном уровне. На основе анализа научных точек зрения и соответствующих нормативно-правовых актов разработано авторское видение контрольной деятельности последних и пути её усовершенствования.

The essence of local state administrations' control activity in the sphere of legality and law order guaranteeing on local level is researched. The author's view of control activity and ways of its improvement is elaborated on the basis of scientific viewpoints and proper normative and legal acts' analysis.

---

УДК 342.951

**В. Ю. ДОКУЧАЄВА,**

*здобувач*

*Кримського юридичного інституту*

*Одеського державного університету внутрішніх справ*

---

### **ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ІСТОРИЧНИХ ТА КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНИ**

---

Адміністративна відповідальність у галузі охорони історичних та культурних цінностей посідає особливе місце в системі заходів забезпечення належного додержання правових норм у галузі культури і характеризується специфічними особливостями, які обумовлені, в основному, характером правопорушень, їх причинами, суб'єктами, а також об'єктом таких правопорушень.

Обов'язок держави щодо забезпечення охорони пам'яток історії та культури закріплений у Конституції України. Правові засади охорони пам'яток історії та культури потребують свого правового забезпечення, ефективної реалізації правових принципів і норм у цій сфері. В умовах сучасної системи законодавства України надзвичайно велику роль відіграє аналіз та вдосконалення процесів його застосування. Досвід українського державотворення переконливо доводить, що недооцінка особливостей та некерованість процесів, що відбуваються культурному житті, неналежна адміністративно-правова охорона призводять до суттєвих втрат у галузі охорони історичних та культурних цінностей України.

На сучасному етапі розвитку України в

умовах здійснення політичних та економічних реформ соціального відродження суспільства та докорінної зміни в системі формування самосвідомості української нації підвищується загальнодержавне значення проблеми охорони історичних та культурних цінностей. Ставлення суспільства до своєї культурної та історичної спадщини стає мірилом його соціальної зрілості й гуманістичної та демократичної орієнтації свого розвитку.

Вагомий внесок у розробку проблем державного управління, в тому числі й у галузі культури, зробили відомі вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, В. І. Акуленко, М. М. Богуславський, Ю. А. Веденін, С. В. Виноградов, Л. Н. Галенська, М. В. Гарник, В. Н. Денисова, А. П. Мельников, В. Л. Мунтян, М. І. Настюк, П. П. Селиванчик, Ю. С. Шемшученко та ін. Разом із тим, проблеми адміністративної відповідальності у галузі охорони історичних та культурних цінностей України сьогодні залишаються не дослідженими. Дискусійними є питання адміністративно-правової охорони історичних та культурних цінностей, що призводить до неоднозначного тлумачення основних понять у нормативних актах, а це, у

свою чергу, негативно позначається на практиці їх застосування. Тож **метою** статті є визначення особливостей адміністративної відповідальності в галузі охорони історичних та культурних цінностей України, а **завданням** – визначення правових приписів, які встановлюють можливість та необхідність притягнення до адміністративної відповідальності у зазначеній сфері.

Відомо, що адміністративна відповідальність в галузі охорони історичних та культурних цінностей передбачає застосування до правопорушників стягнень. Адміністративні стягнення в галузі охорони історичних та культурних цінностей мають загальні риси з іншими видами стягнень, що виражається у примусовому характері заходів впливу на порушників і профілактиці правопорушень. У той же час вони мають свої специфічні особливості. Підставою накладення адміністративних стягнень у галузі охорони історичних та культурних цінностей є здійснення адміністративного проступку; накладення адміністративних стягнень за такі правопорушення регулюється тільки законами, в яких встановлюються склади адміністративних правопорушень, санкції, що застосовуються у разі їх здійснення, компетенція органів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в цій галузі, загальні засади механізму застосування стягнень.

Стаття 54 Конституції України [1] вказує, що культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами. У ст. 66 передбачено, що кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки.

Основною правовою нормою, яка встановлює адміністративну відповідальність в сфері охорони історичних та культурних цінностей в Україні є ст. 92 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [2]. Указана стаття передбачає відповідальність за порушення правил охорони і використання пам'яток історії та культури, однак вона має бланкетний характер, адже не містить вказівки, які саме дії слід вважати порушенням названих правил. Особа, яка приймає рішення про складання протоколу про адміністративне правопорушення, повинна використовувати спеціальне законодавство про охорону історичних та культурних цінностей.

Основи законодавства України про куль-

туру [3] в ст. 33 містять тільки норму загального змісту, що особи, винні в порушенні законодавства про культуру, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства України. Характер спеціального закону в досліджуваній сфері має Закон України «Про охорону культурної спадщини» [4]. Саме в цьому Законі більш детально визначено як сам порядок охорони відповідних об'єктів, так і відповідальність за його порушення.

Слід зазначити, що законодавством України не передбачено чітких правил охорони і використання пам'яток історії та культури. Такі правила і передбачити практично неможливо через специфіку об'єктів охорони. Кожна пам'ятка історії чи культури має індивідуальний характер та специфічні, притаманні тільки їй, організаційні, технічні, екологічні та інші вимоги щодо охорони. Неможливо встановити загальні уніфіковані правила для охорони старовинної ікони й пам'ятки садово-паркового мистецтва. Тому правила охорони кожної пам'ятки встановлюються спеціальними охоронними договорами на пам'ятки культурної спадщини [5]. Саме в цих договорах передбачаються обов'язки власника або користувача пам'яткою щодо збереження переданого йому об'єкта. Слід зазначити, що такі договори складають за умови передачі або перебування пам'ятки історії чи культури у власності (користуванні) фізичних або юридичних осіб, які не належать до сфери державного управління культурною спадщиною. Припускається, що спеціалізовані установи та організації, які створені для збереження пам'ятки, не можуть завдати шкоди охоронюваному об'єкту. Крім того, самі договори укладаються між юридичними (фізичними) особами та відповідними органами державного управління й контролю за поведінням з культурними цінностями і повинні погоджуватися з керівником центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини. А тому укласти угоди між органами державної влади та підпорядкованими їм же установами безглуздо.

Таким чином, основним нормативним документом, який визначає правила охорони історичних та культурних цінностей, можна вважати відповідний охоронний договір. У разі порушення визначених у ньому зобов'язань може наставати відповідальність, в тому числі й адміністративна. Але з моменту вчинення такого порушення необхідно розділяти адміністративну відповідальність юридичних осіб та адміністративну відповідаль-

ність фізичних осіб.

Стаття 44 Закону України «Про охорону культурної спадщини» встановлює відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства про охорону культурної спадщини у вигляді фінансових санкцій, котрі беззаперечно мають характер адміністративних стягнень. У разі порушення правил охорони пам'ятки з боку юридичної особи відповідний орган охорони культурної спадщини накладає на юридичну особу, яка є власником або уповноваженим ним органом чи замовником робіт, такі фінансові санкції:

- за проведення будь-яких незаконних робіт, що можуть завдати або завдали шкоди пам'ятці, її території, охоронюваній археологічній території, охоронним зонам, історичним ареалам населених місць, – у розмірі від тисячі до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- за недодержання вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання, реставрації, реабілітації пам'яток, у тому числі тих вимог, що передбачені охоронними договорами, умисне доведення їх до стану руйнації – у розмірі від тисячі до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- за неподання, несвоєчасне подання або подання явно недостовірної інформації про виявлені у процесі земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об'єкти культурної спадщини – у розмірі від ста до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Рішення органу охорони культурної спадщини про застосування фінансових санкцій може бути оскаржено в суді. Фінансові санкції, накладені органом охорони культурної спадщини, стягуються у встановленому законом порядку.

Названі вище фінансові санкції накладаються керівником відповідного органу охорони культурної спадщини після розгляду матеріалів, які засвідчують факт правопорушення.

Особа уповноважена органом охорони культурної спадщини, складає акт про вчинення правопорушення. Керівник юридичної особи, стосовно якої складено акт, протягом трьох днів з моменту отримання акта може подати письмові пояснення до нього. Акт разом з іншими документами, що стосуються справи, у десятиденний термін з моменту складення акта надсилається посадовій особі, яка має право накладати фінансові санкції. Рішення про накладення фінансових санкцій приймається протягом 10 днів після отримання відповідних документів. Рішення про на-

кладення фінансових санкцій оформлюється постановою, що надсилається юридичній особі, на яку накладено фінансові санкції.

Крім того, Закон України «Про охорону культурної спадщини» містить ст. 46, яка передбачає саме адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини та порушення вимог цього Закону. Цією статтею передбачено, що за невиконання законних розпоряджень чи приписів, інших законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини щодо усунення порушень законодавства про охорону культурної спадщини, а також ухилення від підписання охоронних договорів, за зміну характеру використання пам'ятки, проведення ремонтних, реставраційних або реабілітаційних робіт на пам'ятці, археологічних розвідок, розкопок на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони пам'яток, історичних ареалах населених місць, об'єктах культурної спадщини, вчинені без відповідного дозволу органу охорони культурної спадщини, якщо ці дії не тягнуть за собою кримінальної відповідальності, винні особи притягаються до адміністративної відповідальності відповідно до закону. У разі скоєння описаних вище порушень правил охорони пам'яток історії та культури з боку фізичних осіб повинна наставати відповідальність, передбачена ст. 92 КУпАП.

Що стосується адміністративної відповідальності за порушення правил охорони пам'яток історії та культури, то ст. 43 Закону України «Про охорону культурної спадщини» вказує, що незаконні дії (пошкодження, руйнування, знищення), вчинені фізичною особою, що призвели до істотних змін пам'яток, їх територій, охоронюваних археологічних територій, а також їх частин, тягнуть за собою кримінальну відповідальність згідно із законом. Враховуючи те, що законодавством детально врегульовано тільки притягнення до відповідальності юридичних осіб, а для фізичних осіб передбачено притягнення до відповідальності тільки за порушення, вказані в ст. 46 Закону України «Про охорону культурної спадщини», можна було б зробити висновок, що фізичні особи за пошкодження, руйнування, знищення до адміністративної відповідальності не притягуються, для них передбачена тільки кримінальна відповідальність. Однак таке твердження є хибним. Проаналізувавши зміст ст. 298 Кримінального кодексу України [6], можемо зазначити, що кримінальна відповідальність настає за умисне незаконне

знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини. Таким чином, за подібні дії, які мають неумисний характер, кримінальна відповідальність не настає. Тому за умови відсутності умислу на знищення, руйнування або пошкодження пам'яток такі дії повинні кваліфікуватися як адміністративне правопорушення, передбачене ст. 92 КУпАП.

Крім того, необхідно брати до уваги, що знищення, руйнування або пошкодження пам'яток історії та культури, яке не завдало істотної шкоди, відповідно до ст. 11 Кримінального кодексу України, може бути визнано малозначним, а особа, що їх скоїла, не буде нести кримінальну відповідальність. За таких умов матеріали дослідчої перевірки чи кримінальної справи, яка була порушена, повинні направлятися відповідним державним органам для прийняття рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб.

Враховуючи вищевикладене, можемо зробити такі висновки. Чинне законодавство України у сфері охорони історичних та культурних цінностей передбачає адміністративну відповідальність юридичних осіб. Фінансові санкції, що застосовуються до юридичних осіб, мають характер адміністративних стягнень – є одноразовими, накладаються за рі-

шенням посадових осіб державного органу, мають позасудовий порядок накладення, їх застосування не звільняє винну юридичну особу від відшкодування шкоди, завданої охоронюваній пам'ятці.

Притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб має й інші особливості. Залежно від форми вини одні й ті ж самі дії можуть кваліфікуватися як злочин або адміністративний проступок. У той же час, ст. 43 Закону України «Про охорону культурної спадщини» має вказівку на притягнення фізичної особи тільки до кримінальної відповідальності, в той час як Кримінальний кодекс України встановлює відповідальність тільки за умисні дії. Враховуючи те, що злочини і відповідальність за них можуть бути передбачені тільки Кримінальним кодексом України, для уникнення суперечності в законодавстві доцільно викласти ч. 1 ст. 43 Закону України «Про охорону культурної спадщини» в такій редакції: «Незаконні дії (пошкодження, руйнування, знищення), вчинені фізичною особою, що призвели до істотних змін пам'яток, їхніх територій, охоронюваних археологічних територій, а також їхніх частин, тягнуть за собою кримінальну, адміністративні та цивільно-правову відповідальність згідно з законом».

#### Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Основи законодавства України про культуру // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
4. Про охорону культурної спадщини : закон України // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
5. Про затвердження Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини : постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2001 р. № 1768 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 91.
6. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

*Надійшла до редколегії 02.08.2009*

#### Анотації

Досліджено особливості адміністративної відповідальності в галузі охорони історичних та культурних цінностей України. На підставі аналізу наукових точок зору та відповідних нормативно-правових актів розроблено авторське бачення механізму адміністративної відповідальності у галузі охорони історичних та культурних цінностей України та шляхів його вдосконалення.

Исследованы особенности административной ответственности в сфере охраны исторических и культурных ценностей Украины. На основе анализа научных точек зрения и соответствующих нормативно-правовых актов разработано авторское видение механизма административной ответственности в сфере охраны исторических и культурных ценностей Украины и пути его усовершенствования.

Peculiarities of administrative liability in the sphere of Ukrainian historical and cultural values' protection are researched. The author's view of administrative liability mechanism in the sphere of Ukrainian historical and cultural values' protection and ways of its improvement are elaborated on the basis of scientific viewpoints and proper normative and legal acts' analysis.