**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*На правах рукопису*

* **ПИВОВАР ІРИНА ВІКТОРІВНА**

**УДК 35.078.1+351.853**

* **Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про культурну спадщину України**

12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

**Дисертація на здобуття наукового ступеня**

**кандидата юридичних наук**

**Науковий керівник:**

доктор юридичних наук, професор

**Кузьменко О.В.**

**Київ – 2010**

* **ЗМІСТ**

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ скорочень ……………………………………….3**

**вступ…………………………………………………………………...………4**

**РОЗДІЛ 1 Культурна спадщина як об’єкт адміністративно-правової охорони…………………………………13**

1.1. Природа культурної спадщини …………………………………………. 13

1.2. Класифікація об’єктів культурної спадщини………………………….44

1.3. Правові засади регулювання культурної спадщини України……….59

Висновки до розділу 1…………………………………………………………86

**РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО КУЛЬТУРНУ СПАДЩИНУ………………………...89**

2.1. Загальна характеристика адміністративних проступків щодо порушення законодавства про культурну спадщину …………………………...89

2.2. Об’єкт та об’єктивна сторона адміністративних проступків у сфері охорони культурної спадщини …………………………………………………...103

2.3. Суб’єкт і суб’єктивна сторона адміністративних проступків, що порушують законодавство про культурну спадщину………………………….112

Висновки до розділу 2………………………………………………………..132

**РОЗДІЛ 3 ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ   
ЗА ПРоступки у СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ………………………………………………………………………...135**

3.1. Адміністративні санкції за проступки у сфері охорони культурної спадщини…………………………………………………………………………….135

3.2. Процесуальні особливості застосування адміністративних санкцій за порушення законодавства про культурну спадщину……………………….161

Висновки до розділу 3………………………………………………………..174

**висновкИ…………………………………………………………………..178**

**додатки……………………………………………………………………..184**

**список використаних джерел………………………………….254**

* **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ скорочень**

|  |  |
| --- | --- |
| БФНБУ | – Бібліотечний фонд національної бібліотеки України |
| ВР України | – Верховна Рада України |
| ДКАУ | – Державний комітет архівів України |
| ДРНПУ | – Державний реєстр нерухомих пам’яток України |
| ЗК України | – Земельний кодекс України |
| КМУ | – Кабінет Міністрів України |
| КАС України | – Кодекс адміністративного судочинства України |
| КУпАП | – Кодекс України про адміністративні правопорушення |
| КК України | – Кримінальний кодекс України |
| МВС України | – Міністерство внутрішніх справ України |
| МКТ України | – Міністерство культури та туризму України |
| МФУ | – Музейний фонд України |
| НАФУ | – Національний архівний фонд України |
| ЦКУ | – Цивільний кодекс України |

* **ВСТУП**

**Актуальність теми.** Культурна спадщина України є невід’ємною частиною світового культурного надбання. Збереження і примноження культурних цінностей належать до пріоритетних напрямів політики держави у сфері культури. Відповідно до ратифікованих парламентом України міжнародних конвенцій охорона культурної спадщини є міжнародно-правовим зобов’язанням нашої держави перед світовою спільнотою.

Український народ має унікальну історико-культурну спадщину, що посідає гідне місце у світовій скарбниці духовних цінностей. Україна є однією із провідних держав Європи за кількістю об’єктів культурної спадщини (близько 140 000 – це майже у 2,5 рази більше, ніж у Польщі та удвічі більше, ніж у Росії). Багато з них мають загальнодержавне значення, деякі віднесені до надбань світової культури.

Водночас ситуація, що склалася нині в Україні стосовно використання національної історико-культурної спадщини та її охорони, складна й неоднозначна. Сьогодні в Україні безліч культурних пам’яток, передусім під впливом наслідків світової фінансової кризи, залишаються під загрозою знищення.

Проблеми, що виникають у сфері охорони й використання об’єктів культурної спадщини, вимагають визнати, що адміністративно-правове забезпечення цих відносин є недостатньо врегульованим. Про це свідчать також результати проведеного нами анкетування працівників служби охорони культурної спадщини та правоохоронних органів. Так, 59 % опитаних респондентів визначили сучасний стан нормативно-правового забезпечення охорони культурної спадщини як незадовільний. Крім того, понад 25 % анкетованих зазначили про наявність законодавчих прогалин, що ускладнюють виконання покладених на них державою обов’язків у сфері охорони об’єктів культурної спадщини.

В умовах суспільних суперечностей, коли, з одного боку, засоби масової інформації переповнені повідомленнями про ганебний стан збереження об’єктів національної культурної спадщини, наслідком чого є їх нищення та руйнація найцінніших пам’яток історії та архітектури, грабіж могильників, курганів, розкрадання музейних предметів зі сховищ, що розташовані на об’єктах культурної спадщини, а з іншого – офіційна статистика свідчить про низькі показники притягнення до адміністративної відповідальності (за період 2005–2009 рр. на території України було притягнено 190 осіб за порушення законодавства про культурну спадщину, зокрема: 2005 р. – 35, 2006 р. – 29, 2007 р. – 37, 2008 р. – 40, 2009 р. – 38), можна дійти висновку про неефективний рівень публічного управління у сфері культури, зокрема щодо забезпечення охорони культурної спадщини України. Загальними причинами такої ситуації є численні прогалини та колізії нормативно-правової бази, що регулює відносини у сфері культури; хронічне недофінансування з боку держави та місцевого самоврядування задекларованих програм збереження об’єктів культурної спадщини, що зумовлює постійне перенесення виконання запланованих заходів; відсутність комплексного підходу при формуванні системи забезпечення охорони культурного надбання, зокрема організаційно-структурної її складової, а також низький рівень ідеологічної роботи державних органів та громадських організацій серед населення з формування у людей свідомості необхідності відродження та збереження культурного надбання нації.

Одним із шляхів вирішення означених проблем є наукові розробки у сфері охорони культурної спадщини.

Питання дослідження об’єктів культурної спадщини, адміністративної відповідальності та її видів, сутності й ознак, ролі та значення адміністративної відповідальності як правового інституту в різні часи були об’єктами досліджень широкого кола вчених. Зокрема, проблеми пам’яткознавства висвітлювалися в багатьох наукових дослідженнях, серед яких можна виділити праці В.І. Акуленка, Н.Д. Бобоєдової, В.О. Горбика, Г.Г. Денисенка, С.З. Заремби, Т.Г. Каткової, Т.В. Курило, К.Є. Рибака, П.І. Скрипника, І.Г. Шовкопляса та інших вчених. При розгляді сутності адміністративної відповідальності було використано праці видатних учених у галузі права України та Росії, зокрема: В.Б. Авер’янова, С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, І.А. Беленчука, Ю.П. Битяка, О.І. Галагана, З.С. Гладуна, В.М. Гаращука, С.Т. Гончарука, Е.Ф. Демського, О.Т. Зими, Т.С. Кичилюк, С.В. Ківалова, Л.В. Коваля, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Д.М. Лук’янця, Р.С. Мельника, А.І. Миколенка, С.О. Мосьондза, С.В. Тихомирова, В.К. Шкарупи та ін.

Науковий доробок вітчизняних і зарубіжних дослідників дає змогу зорієнтуватись у визначеній проблемі. Але більшість цих праць стосуються розрізнено питань адміністративної відповідальності й окремо культурної спадщини.

Комплексного дослідження питань реалізації адміністративної відповідальності за порушення законодавства про культурну спадщину у вітчизняній науці не проводилося, а окремі статті, розділи, монографії мають загальний описовий характер.

У зв’язку з цим, безумовно, існує потреба в поглибленому науковому дослідженні питань, що стосуються адміністративної відповідальності за порушення законодавства про культурну спадщину. Результати юридичного аналізу проступків, розробки основних понять і термінів, які визначають зміст правопорушень у сфері охорони культурної спадщини, слугуватимуть розробленню нового Кодексу України про адміністративні проступки (КУпАП) та деяких інших нормативно-правових актів, що загалом сприятиме підвищенню ефективності боротьби з такими правопорушеннями.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тему дисертації обрано з урахуванням заходів, що проводяться в Україні і стосуються питань охорони об’єктів культурної спадщини. Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Плану проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт у Київському національному університеті внутрішніх справ на 2009 р. (п. 6) та тематики пріоритетних напрямів наукових і дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період   
2004–2009 рр. (затверджено наказом МВС України від 5 липня 2004 р. № 755 – п. 1.1 № 20), безпосередньо пов’язане з основними напрямами наукового забезпечення реалізації Загальнодержавної програми збереження та використання об’єктів культурної спадщини на 2004–2010 рр. (затверджено Законом України від 20 квітня 2004 р. № 1692-IV), Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007–2009 рр. (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767 – пп. 1, 7). Тему дисертаційного дослідження схвалено та зареєстровано координаційним бюро Національної академії правових наук України (п. 463, 2008 р.).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертації є вироблення науково обґрунтованих висновків, пропозицій і рекомендацій з удосконалення національного законодавства адміністративної відповідальності за порушення законодавства про культурну спадщину України, а також практики його застосування на основі комплексного системного дослідження з теоретичних позицій в цій галузі.

Окреслена мета зумовлює необхідність постановки та вирішення таких *завдань:*

* дослідити поняття та зміст культурної спадщини України та пов’язаних з нею основних категорій;
* визначити види об’єктів культурної спадщини;
* сформулювати визначення та виділити ознаки поняття адміністративного проступку у сфері охорони культурної спадщини України;
* дослідити юридичний склад адміністративних проступків у сфері охорони культурної спадщини України;
* виявити ознаки адміністративної відповідальності за порушення законодавства про культурну спадщину України;
* проаналізувати види адміністративних стягнень, що застосовуються за порушення законодавства про культурну спадщину, виявити їх особливості;
* визначити процесуальні особливості застосування адміністративних санкцій за порушення законодавства про культурну спадщину України;
* розробити науково-прикладні пропозиції з удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності за проступки у сфері охорони культурної спадщини України.

*Об’єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у сфері охорони культурної спадщини України.

*Предмет дослідження* – адміністративна відповідальність за порушення законодавства про культурну спадщину України.

*Методи дослідження* обрано з урахуванням мети й завдань дослідження, його об’єкта та предмета. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи пізнання державно-правових процесів та явищ. Базовим методом став *загальнонауковий діалектичний метод*, який обґрунтовує взаємозв’язок і взаємообумовленість соціальних процесів та суспільних явищ. *Формально-логічний метод* використовувався при дослідженні особливостей категорійного апарату вітчизняного адміністративного права (розділи 2, 3). *Логіко-семантичний та метод аналізу* словникових визначень (підрозділи 1.1, 2.3) застосовувалися для поглиблення розуміння понятійного апарату дисертації та виявлення особливостей термінів “культурна спадщина”, “суб’єкти проступків у сфері охорони культурної спадщини України” тощо. *Історико-правовий метод* використовувався під час дослідження становлення і розвитку норм, що регулюють відносини у сфері охорони культурної спадщини (підрозділи 1.1, 1.2). *Метод системного аналізу* надав можливість комплексно проаналізувати положення сучасної теорії адміністративного права, культурології, а також наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених щодо предмета дослідження (розділи 1–3). За допомогою *формально-юридичного методу* досліджувалися норми як вітчизняного, так і зарубіжного законодавства, з’ясовувалися зміст та значення використаних у них термінів, обґрунтовувалися висновки і пропозиції щодо їх зміни та доповнення (розділи 1–3). За допомогою *соціологічного методу* вивчалася думка респондентів стосовно концептуальних питань дослідження (розділи 1–3). *Метод моделювання* слугував при розробленні проектів нормативно-правових актів та статей КУпАП, що стосуються правової охорони культурної спадщини (розділи 1–3).

*Емпіричну базу* дослідження становлять офіційні статистичні й аналітичні узагальнення Державного комітету статистики України, МВС України, Міністерства культури і туризму України за 2005–2009 рр., матеріали судової та адміністративної практики, а також результати анкетування 436 осіб з питань адміністративно-правової охорони національної культурної спадщини.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що ця робота є одним з перших в українській адміністративній науці комплексним дослідженням, присвяченим розв’язанню проблем адміністративної відповідальності за порушення законодавства про культурну спадщину України.

У результаті дисертаційного дослідження було сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, що відрізняються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення, а саме:

*вперше:*

* сформульовано визначення понять “адміністративний проступок у сфері охорони культурної спадщини”, “склад адміністративного проступку, що посягає на суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини”, “суб’єкти проступків у сфері охорони культурної спадщини України”, “адміністративна відповідальність за порушення законодавства про охорону культурної спадщини”;
* виокремлено ознаки адміністративної відповідальності у сфері охорони культурної спадщини, а також особливості стягнень за адміністративні правопорушення, що посягають на культурну спадщину;
* визначено особливості провадження у справах про адміністративні проступки у сфері охорони культурної спадщини України;
* науково обґрунтовано зміни до законодавства щодо застосування такого виду адміністративного стягнення за проступки у сфері охорони культурної спадщини, як конфіскація, зокрема при незаконному веденні археологічних розвідок або розкопок; незаконному розміщенні реклами на пам’ятках національного значення, у межах зон охорони цих пам’яток, історичних ареалів населених місць; за неподання, несвоєчасне подання або подання явно недостовірної інформації про виявлені у процесі земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об’єктів культурної спадщини, а також знахідок, одержаних у результаті археологічних досліджень;
* запропоновано доповнення КУпАП окремою главою “Адміністративні проступки у сфері охорони культурної спадщини України” та сформульовано склади проступків цієї глави;
* розроблено проекти Закону України “Про охорону об’єктів всесвітньої культурної спадщини в Україні” та Інструкції з обліку, комплектування, зберігання, використання документів, що знаходяться в бібліотечних фондах, та порядку їх списання;
* сформульовано низку пропозицій з удосконалення національного законодавства щодо регулювання суспільних відносин у сфері охорони культурної спадщини України;

*удосконалено:*

* зміст таких основних понять та категорій, як “культурні цінності”, “культурне надбання”, “історико-культурна спадщина”, “пам’ятка культурної спадщини”, “адміністративна відповідальність”;
* систему суб’єктів, які уповноважені розглядати справи про адміністративну відповідальність за порушення законодавства про культурну спадщину. Зокрема, запропоновано передати функції органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду адміністративних справ у сфері культури судам;
* класифікацію об’єктів культурної спадщини, виділяючи на підставі аналізу національної нормативно-правової бази такі критерії поділу: за можливістю переміщення об’єктів у просторі (без втрати їх цінності при збереженні своєї автентичності); за джерелом походження; за типами; за ступенем суспільного значення; за формами власності; за статусом належності до відповідних реєстрів (фондів); за унікальністю (винятковістю); за можливістю приватизації;

*дістали подальший розвиток:*

* систематизація підходів щодо визначення дефініцій “культурні цінності”, “культурна спадщина”, “адміністративна відповідальність”, “санкція”;
* дослідження співвідношення правових та наукових категорій “культурні цінності”, “культурна спадщина”, “культурне багатство”, “культурне надбання”, а також посадової та службової особи як суб’єкта проступку;
* аргументація щодо законодавчого закріплення термінів “історико-культурні цінності”, “рухомий об’єкт культурної спадщини”;
* визначеннятенденцій подальшого розвитку положення про адміністративну відповідальність юридичних осіб з урахуванням специфіки об’єкта регулювання, яким є культурна спадщина України;
* дослідження провадження у справах про адміністративні проступки за порушення законодавства про культурну спадщину як частини адміністративно-деліктного процесу.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані й аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції мають прикладний характер, були *впроваджені* у правотворчу, правозастосовну, науково-дослідну діяльність та навчальний процес, що підтверджено шістьма актами впровадження, зокрема: 1) у практиці судів (суддів) – при розгляді справ про адміністративні проступки у сфері охорони культурної спадщини (акт впровадження Апеляційного суду Хмельницької області від 18 січня 2010 р.); 2) при розробленні теоретико-прикладних проблем адміністративної відповідальності за порушення законодавства про культурну спадщину, а також при проведенні досліджень у галузі бібліотекознавства, бібліографії, історії книги, музеєзнавства, культурології тощо (акт впровадження Національної наукової медичної бібліотеки України від 8 грудня 2009 р. протокол № 4); 3) при викладанні навчальних дисциплін “Адміністративне право України”, “Адміністративно-деліктне право” та інших правових і соціально-гуманітарних дисциплін (акт впровадження Київського національного університету внутрішніх справ від 28 грудня 2009 р. № 672); 4) при опрацюванні змін і доповнень до законодавства у сфері культури та про адміністративну відповідальність за правопорушення законодавства про культурну спадщину України (довідка Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності від 22 січня 2010 р., акти впровадження Державної служби з питань національної культурної спадщини МКТ України від 21 січня 2010 р. і Департаменту зв’язків з громадськістю та міжнародної діяльності МВС України від 15 грудня 2009 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Положення, які викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам опублікованих робіт, у дисертації не використовуються. Висновки та положення дисертації мають повністю самостійний характер.

**Апробація результатів дисертації.** Результати дослідження, висновки та пропозиції дисертанта обговорено і схвалено кафедрою адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ та оприлюднено на семи науково-практичних конференціях, у тому числі трьох міжнародних: “Проблеми та перспективи розбудови правової держави в дослідження молодих вчених” (Київ, 17 травня 2008 р.); “Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів” (Сімферополь, 11−12 грудня 2008 р.); “Філософські, методологічні та психологічні проблеми права” (Київ, 31 січня 2009 р.); “Актуальні проблеми сучасної науки: теорія і практика” (Київ, 25 березня 2009 р.); “Правові реформи в Україні” (Київ, 31 березня 2009 р.); “Актуальні правові питання очима молодих вчених” (Київ, 23–24 квітня 2009 р.); “Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів” (Сімферополь, 10 грудня 2009 р.).

**Публікації.** Основні наукові положення та результати дослідження, що сформульовані в дисертації, дістали відображення в десяти публікаціях, з яких чотири – статті у фахових виданнях за переліком ВАК України та шість – тези у збірниках науково-практичних конференцій.

**Структура дисертації** обумовлена метою та логікою дослідження і складається з переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, восьми додатків на 70 сторінках та списку використаних джерел (284 найменування). Повний обсяг дисертації становить 281 сторінка, загальний – 183 сторінки.

1. **ВИСНОВКИ**

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає в розв’язанні концептуальних питань застосування інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на культурну спадщину України. Наведено найсуттєвіші наукові і практичні результати дослідження.

1. *Культурне багатство* – сукупність матеріальних та нематеріальних (духовних) історико-культурних цінностей; *культурне надбання* – унікальні об’єкти матеріальної та духовної культури виняткової історико-культурної цінності, що мають важливе значення для формування національної самосвідомості українського народу і визначають його внесок у всесвітню культурну спадщину; *історико-культурні цінності* – суспільно визнані матеріальні об’єкти (матеріальні історико-культурні цінності) й об’єктивовані вияви творчості людини (нематеріальні (духовні) історико-культурні цінності), що характеризуються значимістю для суспільства, його історії, культури, науки, і виступають ланкою, що пов’язує різні покоління людей, та охороняються правом; *історико-культурна спадщина* – це сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об’єктивованих матеріальних і духовних цінностей, які мають значення для збереження і розвитку самобутності України, її внесок у світову цивілізацію та підлягають охороні.
2. Класифіковано об’єкти культурної спадщини, відповідно до їх різновидів, що містяться в національному законодавстві, та виокремлено такі критерії щодо їх класифікації за: можливістю переміщення у просторі (без втрати їх цінності при збереженні своєї автентичності); джерелом походження; типами; ступенем суспільного значення; формами власності; статусом належності до відповідних реєстрів (фондів); унікальністю (винятковістю); за можливістю приватизації.
3. *Адміністративний проступок у сфері охорони культурної спадщини* –суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння (дія чи бездіяльність), що посягає на суспільні відносини у сфері охорони нерухомих та рухомих об’єктів культурної спадщини, за яке встановлено адміністративну відповідальність.
4. Проступкам у сфері охорони культурної спадщини України притаманна *специфічна* лише їм *ознака –* об’єкт посягання, яким виступають суспільні відносини у сфері охорони рухомих та нерухомих об’єктів культурної спадщини.
5. *Склад адміністративного проступку, що посягає на суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини –* це сукупність об’єктивних і суб’єктивних ознак, що утворюють і характеризують, згідно з чинним законодавством, суспільно небезпечне діяння як певний вид адміністративного проступку, що посягає на суспільні відносини у сфері охорони рухомих та нерухомих об’єктів культурної спадщини, за яке встановлено адміністративну відповідальність.

Визначено, що за об’єктами проступків у сфері охорони культурної спадщини, які можна вважати певними цінностями, благами громадян, суспільства чи держави загалом та яким заподіюється чи спричиняється шкода, їх можливо відрізнити від правопорушень в інших галузях та сферах. Крім того, аналізуючи й порівнюючи безпосередні об’єкти адміністративних правопорушень, відповідальність за які передбачено окремо для фізичних і юридичних осіб у сфері охорони культурної спадщини, встановлено, що врегульовані правовими нормами суспільні відносини, яким може бути заподіяно шкоду суспільно небезпечним діянням, учиненим юридичною та фізичною особами, різняться.

1. *Адміністративна відповідальність у сфері охорони культурної спадщини* України як видовий структурний елемент адміністративної відповідальності має власні *специфічні ознаки:* 1) *підставою відповідальності* є: а) нормативна: Кодекс України про адміністративні правопорушення та Закон України “Про охорону культурної спадщини”; б) фактична – скоєння адміністративного проступку, що посягає на суспільні відносини: у сфері охорони нерухомої культурної спадщини; у сфері охорони архівних документів Національного архівного фонду; в) процесуальна – акт компетентного суб’єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення; 2) *об’єктом* цих адміністративних правопорушень виступають суспільні відносини: у сфері охорони культурної спадщини: нерухомих об’єктів культурної спадщини; рухомих – архівних документів, що належать до Національного архівного фонду; 3) *суб’єктами* відповідальності є громадяни, посадові особи та юридичні особи; 4) *правом складання протоколу* про адміністративне правопорушення наділені посадові особи: органів охорони пам’яток історії та культури, органів внутрішніх справ, а також органів управління архівною справою та діловодства; 5) до адміністративної відповідальності *притягують* органи (посадові особи), яким таке право надано чинним законодавством (глава 17 КУпАП); 6) за вчинення адміністративного проступку передбачено два *види* адміністративних *стягнень для фізичних осіб*: попередження, штраф, а для юридичних осіб – фінансові санкції, які вважаємо заходами адміністративної відповідальності; 7) адміністративна відповідальність характеризується як менш сувора, ніж кримінальна відповідальність, і не передбачає судимості та інших правових наслідків стосовно порушника.
2. *Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про охорону культурної спадщини* – специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що виявляється в застосуванні ними з додержанням встановленої процедури заходів адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, а також до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень у сфері охорони культурної спадщини.
3. При аналізі видів адміністративних стягнень, що застосовуються за порушення законодавства про культурну спадщину України, поряд з виділеними видами (штраф, попередження), обґрунтовано необхідність законодавчого запровадження конфіскації як додаткового адміністративного стягнення за вчинення адміністративних проступків у сфері охорони культурної спадщини.

Виокремлено *особливості* стягнень за адміністративні правопорушення, що посягають на культурну спадщину: 1) за адміністративні правопорушення, що посягають на суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини, передбачено два види адміністративних стягнень – штраф (фінансові санкції щодо юридичних осіб) і попередження; 2) попередження та адміністративний штраф щодо фізичних осіб накладаються судом, фінансові санкції щодо юридичних осіб – відповідним органом охорони культурної спадщини; 3) за одне й те ж саме порушення культуроохоронного законодавства розмір штрафу диференціюється залежно від суб’єкта правопорушення: загальний суб’єкт; спеціальний суб’єкт (посадові особи); 4) розмір штрафу може становити: мінімальний – три неоподатковувані мінімуми доходів громадян; максимальний – 10000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

1. На підставі теоретичних розробок у галузі адміністративного права виокремлено особливості провадження у справах про адміністративні проступки у сфері охорони культурної спадщини України: 1) є звичайним провадженням, яке детально регламентовано чинним законодавством; 2) складається із стадій, які досить чітко виражені: порушення справи про адміністративний проступок, прийняття рішення у справі, розгляд справи про адміністративний проступок, оскарження чи опротестування постанови у справі про адміністративний проступок, виконання постанови про накладення адміністративного стягнення; 3) протоколи щодо фізичних осіб мають право складати уповноважені на те особи: органів внутрішніх справ, органів охорони пам’яток історії та культури – за порушення правил охорони і використання пам’яток історії і культури (ст. 92КУпАП); органів управління архівною справою і діловодством – порушення законодавства про Національний архівний фонд і архівні установи (ст. 921 КУпАП); акти щодо юридичних осіб: особа, уповноважена органом охорони культурної спадщини – за вчинення правопорушення, зазначеного у ст. 44 Закону України “Про охорону культурної спадщини”; 4) справи щодо порушення законодавства про культурну спадщину розглядаються стосовно фізичних осіб у 15-денний строк із дня одержання протоколу про адміністративний проступок та інших матеріалів справи (КУпАП), щодо юридичних осіб – протягом 10 днів (ч. 3 ст. 44 Закону України “Про охорону культурної спадщини”); 5) органами, що наділені правом розглядати справи про адміністративні проступки у сфері охорони культурної спадщини України, стосовно фізичних осіб є адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад (ст. 218 КУпАП); виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад (ст. 219 КУпАП); районні, районні у містах, міські чи міськрайонні суди (судді) (ст. 221 КУпАП); щодо юридичних осіб – керівник, заступники керівника центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, керівник чи заступник керівника органу охорони культурної спадщини Ради міністрів Автономної Республіки Крим, керівник органу охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, керівник органу охорони культурної спадщини місцевого самоврядування (ч.1 ст. 45 Закону України “Про охорону культурної спадщини”) тощо; 6) результатом цього провадження є прийняття рішення, а саме: про накладення адміністративного стягнення; про застосування заходів примусового впливу стосовно неповнолітніх або про закриття справи.
2. З метою усунення законодавчих прогалин щодо адміністративної відповідальності за порушення окремих (неврегульованих правом) суспільних відносин у зазначеній сфері охорони, а також для систематизації усіх проступків у сфері охорони культурної спадщини, сформульовано нові склади (статті) адміністративних правопорушень у цій сфері, об’єднавши їх з існуючими нормами різних законодавчих актів в *окрему главу КУпАП – “Адміністративні проступки у сфері охорони культурної спадщини України”*. Зокрема, до цієї глави Кодексу пропонується включити такі статті: \*\*\* Порушення вимог охорони нерухомих об’єктів культурної спадщини; \*\*\* Порушення порядку проведення робіт на нерухомому об’єкті культурної спадщини, охоронюваній археологічній території, охоронних зонах, історичних ареалах населених місць, територіях історико-культурних заповідників*;* \*\*\* Незаконне ведення археологічних розвідок чи розкопок; \*\*\* Незаконне відведення та вилучення земельних ділянок, що належать до земель історико-культурного призначення; \*\*\* Порушення порядку подання інформації щодо виявлення об’єктів культурної спадщини; \*\*\* Незаконне розміщення реклами на пам’ятках, у межах зон їх охорони, історичних ареалів населених місць; \*\*\* Неповідомлення про умови продажу пам’ятки відповідного органу охорони культурної спадщини або незаконний продаж пам’ятки; \*\*\* Незаконне відчуження або незаконна передача іншій особі пам’ятки; \*\*\* Порушення законодавства про Національний архівний фонд; \*\*\* Порушення правил комплектування, обліку, зберігання, використання предметів Музейного фонду України та їх передачі на постійне або тимчасове зберігання; \*\*\* Порушення правил комплектування, обліку, зберігання, використання документів Бібліотечного фонду національної бібліотеки України та порядку їх списання.
3. З метою вдосконалення нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності за проступки у сфері охорони культурної спадщини запропоновано:

– прийняти розроблені автором проекти: Закону України “Про охорону об’єктів всесвітньої культурної спадщини в Україні” та наказу Міністерства культури і туризму України “Про затвердження Інструкції з обліку, комплектування, зберігання, використання документів, що знаходяться в бібліотечних фондах, та порядку їх списання”;

– внести зміни та доповнення до законодавчих та підзаконних актів (зокрема, до КУпАП вiд 7 грудня 1984 р. (глава 15; ст. 221, 255), Митного кодексу України від 11 липня 2002 р. (ст. 1), Земельного кодексу України вiд 25 жовтня 2001 р. (ст. 53), Цивільного кодексу України вiд 16 січня 2003 р. (ст. 319, 343, 346, 352, 417, 576, 727); законів України “Про Основи законодавства про культуру” від 14 лютого 1992 р. (стаття \*\*\* “Основні терміни та їх визначення”), “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей” від 21 вересня 1999 р. (ст. 1), “Про охорону культурної спадщини” від 8 червня 2000 р. (ст. 1, 2); “Про природно-заповідний фонд України” від 16 червня 1992 р. (ст. 6), “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” вiд 1 червня 2000 р. (ст. 9), “Про концесії” вiд 16 липня 1999 р. (ст. 3); Указу Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 (п. ІІ додатку); постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку визначення категорій пам’яток для занесення об’єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам’яток України” від 27 грудня 2001 р. № 1760 (п. 2)