ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-211

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 28 июня 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Корчашкиной Т.Е.,
	Меркулова В.П.
при секретаре	Горбачевой Е.А.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Сырьевая компания» о признании недействующим письма Министерства культуры Российской Федерации от 2 ноября 2016 г. № 337-01-39-НМ

по апелляционной жалобе акционерного общества «Сырьевая компания» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2018 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей административного истца Миключевой О.Г., Головиной А.М. и Евсюкова Р.О., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителя Министерства культуры Российской Федерации Смирновой Л.Н., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры России) 2 ноября 2016 г. издало письмо № 337-01-39-НМ (далее – Письмо), адресованное органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере культуры и охраны памятников, а также экспертам по проведению государственной историко-культурной экспертизы.

Письмо размещено на официальном сайте Минкультуры России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» www.mkrf.ru.

В Письме приведено содержание норм Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об объектах культурного наследия), затрагивающих вопросы принятия мер по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, при проведении изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 данного закона работ по использованию лесов и иных работ.

Так, в абзацах с первого по девятый Письма цитируются положения пунктов 1, 2, 3 статьи 36, пункта 5 статьи 5^1 названного закона.

В абзаце десятом Письма отмечено, что использование формулировок, отличных от предусмотренных Законом об объектах культурного наследия, а также отсутствие в ответах уполномоченных органов необходимой исчерпывающей информации об объектах культурного наследия не позволяют достоверно установить необходимость проведения историко-культурной экспертизы. Это может привести к нарушению законодательства Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Абзацем одиннадцатым Письма предусмотрено направление адресатам форм документов, которые целесообразно использовать при подготовке соответствующих заключений, представляемых уполномоченным органом охраны объектов культурного наследия.

В приложениях к Письму содержатся указанные формы документов: об отсутствии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на землях, подлежащих хозяйственному воздействию (приложение № 1); об отсутствии данных о наличии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и необходимости экспертизы (приложение № 2); о наличии или об отсутствии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации по результатам историко-культурной экспертизы (приложение № 3); о наличии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (приложение № 4).

Акционерное общество «Сырьевая компания» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просило признать Письмо недействующим. В обоснование заявления административный истец ссылался на то, что Письмо обладает нормативными свойствами, позволяющими применять его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц, не соответствует действительному смыслу разъясняемых им положений Закона об объектах культурного наследия, принципам формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм, создает возможность его неоднозначного толкования и произвольного применения.

В административном исковом заявлении указывалось, что Закон об объектах культурного наследия не предусматривает выдачу органами охраны объектов культурного наследия заключений по установленным формам приложений № 1, 2, 3, 4 к Письму, а также необходимость получения подобных заключений лицами, имеющими целью провести работы на земельном участке, в отношении которого в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации или перечне выявленных объектов культурного наследия отсутствуют сведения о нахождении на нем объекта культурного наследия либо в отношении которого владельцу участка не поступало уведомление о соблюдении требований закона по использованию и содержанию объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия.

Нарушение своих прав административный истец усматривал в том, что содержащиеся в Письме разъяснения послужили основанием для составления Управлением по государственной охране объектов культурного наследия Республики Башкортостан протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 7.13, статьей 7.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Минкультуры России в возражениях на административное исковое заявление просило суд отказать в его удовлетворении, ссылаясь на то, что оспариваемое письмо не является обязательным, а носит рекомендательный характер, издано в пределах предоставленных ему полномочий, прав и законных интересов Общества не нарушает.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в отзыве на административный иск указало, что с учетом формулировки абзаца одиннадцатого (ошибочно названного абзацем девятым) Письмо обладает нормативными свойствами и является нормативным правовым актом, подлежащим государственной регистрации в Минюсте России.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2018 г. в удовлетворении административного искового заявления Обществу отказано.

Не согласившись с таким решением, Общество подало апелляционную жалобу, в которой просит его отменить, как незаконное и необоснованное,

и удовлетворить заявленное требование. Полагает, что выводы суда первой инстанции сделаны без учета фактических обстоятельств дела и при неправильном истолковании закона.

Административный истец считает, что Письмо обладает нормативными свойствами, обязательно для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере культуры, охраны памятников и распространяется на неопределенный круг лиц.

По мнению Общества, приведенные в приложениях № 1, 2, 3, 4 к Письму формы документов противоречат отдельным положениям Закона об объектах культурного наследия.

В возражениях на апелляционную жалобу Минкультуры России просило в ее удовлетворении отказать ввиду доказанности установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела, соответствия выводов суда, изложенных в решении, этим обстоятельствам.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал свою позицию, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу без участия представителя министерства.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Особенности рассмотрения административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее – акты, обладающие нормативными свойствами), регламентированы статьей 217^{1} Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Административные дела об оспаривании актов, обладающих нормативными свойствами, рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 названного кодекса, с особенностями, определенными данной статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

По смыслу приведенных законоположений, а также с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в

постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть», акт, разъясняющий действующее законодательство, должен соответствовать определенным критериям: быть изданным правотворческим органом в пределах его компетенции; устанавливать (изменять, отменять) рассчитанные на многократное применение правила, обязательные для неопределенного круга лиц – участников регулируемого разъясняемой нормой правоотношения, оказывая тем самым регулирующее воздействие на общественные отношения; содержать разъяснения, выходящие за рамки адекватного (тождественного) истолкования положений законодательства и влекущие изменение правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Минкультуры России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в том числе функции по охране культурного наследия, вправе давать разъяснения государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности министерства (пункты 1, 6.2 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 (далее – Положение). Следовательно, оспариваемое письмо издано при реализации Минкультуры России своих полномочий.

Из содержания Письма усматривается, что в его абзацах с первого по девятый цитируются положения пунктов 1, 2, 3 статьи 36, пункта 5 статьи 5^1 Закона об объектах культурного наследия и не приводится каких-либо иных сведений.

В абзаце десятом внимание адресатов Письма обращено на то, что использование формулировок, отличных от предусмотренных Законом об объектах культурного наследия, а также отсутствие в ответах уполномоченных органов необходимой исчерпывающей информации об объектах культурного наследия не позволяют достоверно установить необходимость проведения историко-культурной экспертизы; это может привести к нарушению законодательства Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Проанализировав содержание указанного абзаца, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что в нем не установлено общеобязательных правил, отличных от требований закона.

Абзац одиннадцатый Письма предусматривает направление адресатам форм документов, которые целесообразно использовать при подготовке соответствующих заключений, представляемых уполномоченным органом охраны объектов культурного наследия. Согласно приложениям № 1, 2, 3, 4 к Письму под формами документов Минкультуры России понимает рекомендуемые уполномоченным органам образцы возможных ответов,

содержащих вариативность: об отсутствии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на землях, подлежащих хозяйственному воздействию (приложение № 1); об отсутствии данных о наличии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и необходимости экспертизы (приложение № 2); о наличии или об отсутствии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации по результатам историко-культурной экспертизы (приложение № 3); о наличии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (приложение № 4).

Заявляя требование о признании Письма недействующим, административный истец исходит из того, что формулировки, приведенные в рекомендуемых образцах и содержащие ссылки на статьи 28, 30, 31, 32, 36, 45^1 Закона об объектах культурного наследия, выходят за рамки адекватного истолкования названных норм и не соответствуют смыслу закона. Однако с таким доводом согласиться нельзя.

Статья 28 Закона об объектах культурного наследия одной из целью проведения историко-культурной экспертизы называет определение наличия или отсутствия объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, на земельных участках, землях лесного фонда либо в границах водных объектов или их частей, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 данного закона работ по использованию лесов и иных работ, в случае, если орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на указанных земельных участках, землях лесного фонда либо водных объектах или их частях объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 названного закона.

Согласно абзацу третьему статьи 30 Закона об объектах культурного наследия к объектам историко-культурной экспертизы относятся, в частности, земли, подлежащие воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, предусмотренных статьей 25 Лесного кодекса Российской Федерации работ по использованию лесов (за исключением работ, указанных в пунктах 3, 4 и 7 части 1 статьи 25 Лесного кодекса Российской Федерации) и иных работ, в случае, если орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на указанных землях объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия.

Таким образом, историко-культурная экспертиза должна проводиться в случае, если орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на земельных участках, землях лесного фонда либо в границах водных объектов или их частей объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия. В рассматриваемой

ситуации инициатором проведения экспертизы (заказчиком работ) в силу закона выступает лицо, заинтересованное в хозяйственном освоении соответствующей территории.

При этом пунктом 1 статьи 31 Закона об объектах культурного наследия определено, что историко-культурная экспертиза проводится до начала работ по сохранению объекта культурного наследия, землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, осуществление которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на объект культурного наследия, включенный в реестр, выявленный объект культурного наследия либо объект, обладающий признаками объекта культурного наследия, и (или) до утверждения градостроительных регламентов.

Необходимо также отметить, что требования статьи 36 названного закона, предусматривающей меры по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, принимаемые при проведении изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 данного закона работ по использованию лесов и иных работ, распространяются на всю территорию, подверженную хозяйственному воздействию, с целью исключения негативных последствий такого воздействия для перечисленных объектов.

С учетом изложенного суд первой инстанции в обжалуемом решении обоснованно указал, что ссылки в текстах рекомендуемых образцов (форм документов), которые, по мнению Минкультуры России, целесообразно использовать при подготовке соответствующих заключений, на отдельные положения Закона об объектах культурного наследия, в том числе с использованием частичного цитирования норм об обязанностях заказчика работ, не выходят за рамки адекватного истолкования названного закона применительно к предполагаемым вариантам ответов, включая ситуации, когда испрашиваемый земельный участок расположен вне зон охраны/в зонах охраны/защитных зонах объектов культурного наследия.

Поскольку Письмо не устанавливает, не изменяет и не отменяет правила, обязательные для неопределенного круга лиц (то есть не является актом, обладающим нормативными свойствами), и не содержит положений, выходящих за рамки адекватного истолкования действующего законодательства, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 5 статьи 217^{1} Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Обществу в удовлетворении заявленного требования.

Утверждение Общества в апелляционной жалобе о том, что Письмо издано Минкультуры России в рамках реализации полномочий, предусмотренных пунктом 5.4.9 Положения, в качестве обязательного для исполнения методического указания (инструкции), является ошибочным, так как из содержания оспариваемого акта этого не следует.

Довод апелляционной жалобы о том, что Письмо послужило основанием для привлечения Общества к административной ответственности, установленной частью 1 статьи 7.13, статьей 7.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, был предметом рассмотрения суда первой инстанции и получил надлежащую оценку в обжалуемом решении.

При этом ссылка в апелляционной жалобе на то, что в тексте постановления Верховного Суда Республики Башкортостан от 12 марта 2018 г. содержится указание на Письмо, не свидетельствует о его применении в качестве основания для привлечения Общества к административной ответственности, поскольку таким основанием явилось нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 марта 2018 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Сырьевая компания» – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии Т.Е. Корчашкина

В.П. Меркулов