ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-952

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 28 января 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Гудковой Е.Ю.
с участием прокурора Гончаровой Н.Ю.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Северное сияние 222» о признании недействующим Временного порядка осуществления территориальными органами Минкультуры России полномочий по регулированию вывоза и ввоза культурных ценностей (приложение к письму Министерства культуры Российской Федерации от 8 февраля 2018 г. № 62-01.1-39-ВА),

установил:

8 февраля 2018 г. Министерством культуры Российской Федерации (далее также – Минкультуры России) издано письмо № 62-01.1-39-ВА (далее – Письмо), в приложении к которому приведён Временный порядок осуществления территориальными органами Минкультуры России полномочий по регулированию вывоза и ввоза культурных ценностей (далее – Временный порядок).

Согласно Письму Временный порядок направлен в адрес руководителей территориальных органов Минкультуры России для руководства при осуществлении территориальными органами полномочий по регулированию вывоза и ввоза культурных ценностей до разработки Минкультуры России подзаконных актов, в том числе для доведения его до сведения экспертов по

культурным ценностям, осуществляющих свою деятельность в регионе обслуживания территориального органа (абзацы второй, четвёртый).

Общество с ограниченной ответственностью «Северное сияние 222» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Временного порядка, ссылаясь на то, что оспариваемый акт обладает признаками нормативного правового акта, так как содержит нормы, обязательные для неопределённого круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, не зарегистрирован и не опубликован официально в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

По мнению административного истца, Временный порядок устанавливает права и обязанности для физических и юридических лиц, осуществляющих ввоз и вывоз культурных ценностей, критерии отнесения движимых предметов к культурным ценностям, а также возлагает обязанность получения экспертного заключения названными лицами, включая Общество, осуществляющее ввоз и вывоз бивней мамонта или их фрагментов в связи с исполнением договора поставки от 7 ноября 2018 г. № 04/11-18, устанавливая разрешительный порядок вывоза культурных ценностей в государства, являющиеся членами Евразийского экономического союза, что противоречит положениям Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 г. Кроме того, Минкультуры России не имеет полномочий на издание актов, затрагивающих вопросы определения порядка проведения экспертизы культурных ценностей, в том числе критерии отнесения предметов к культурным ценностям, и порядка направления экспертом экспертного заключения в уполномоченный орган, поскольку данные вопросы регулируются Правительством Российской Федерации.

В письменных возражениях Минкультуры России указало, что Временный порядок разработан в целях выработки единообразного подхода при проведении уполномоченными экспертами по культурным ценностям экспертизы культурных ценностей, а также при осуществлении территориальными органами возложенных на них полномочий по выдаче разрешительной документации на вывоз и временный вывоз культурных ценностей из Российской Федерации и издан в связи с принятием Федеральных законов от 28 декабря 2017 г. № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере вывоза и ввоза культурных ценностей и архивного дела», от 28 декабря 2017 г. № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации». Временный порядок не вводит нового правового регулирования, не изменяет и не прекращает действия нормативных правовых актов, носит рекомендательный характер, и его издание не требует соблюдения процедур государственной регистрации в

Министерстве юстиции Российской Федерации. В свою очередь, административным истцом пропущен установленный статьёй 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации срок для обращения с административным исковым заявлением.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменных объяснениях выразило позицию, что Временный порядок является по своей правовой сути актом с нормативными свойствами, не отвечающим формальным признакам нормативного правового акта, содержит правила поведения, обязательные для неопределённого круга лиц.

В судебном заседании представитель Общества Бахмутов М.И. поддержал заявленное требование.

Представитель Минкультуры России Зайцева Е.В. не признала административный иск.

Министерство юстиции Российской Федерации, надлежащим образом извещённое о времени и месте рассмотрения дела, в письменной форме заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие его представителя.

Выслушав объяснения представителя административного истца Бахмутова М.И., возражения представителя Министерства культуры Российской Федерации Зайцевой Е.В., проверив оспариваемый акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит административный иск подлежащим удовлетворению.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Пунктами 9, 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» предусмотрено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), такие акты, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение

содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации определено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается (пункт 2).

Согласно пунктам 10, 11, 19 приведённых правил государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Минюстом России, такой регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, данные нормативные правовые акты направляются на исполнение только после их регистрации и официального опубликования.

Минкультуры России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия), кинематографии, туристской деятельности, туризма, авторского права и смежных прав и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии, а также по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности (пункт 1 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590).

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минкультуры России имеет право принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности (пункт 5.2 поименованного положения).

Временный порядок, как следует из его наименования, положений и содержания Письма, приложением к которому он является, применяется при осуществлении территориальными органами возложенных на них полномочий по регулированию вывоза и ввоза культурных ценностей, выдаче разрешительной документации на вывоз, временный ввоз культурных ценностей из Российской Федерации, а также экспертами по культурным ценностям, осуществляющими свою деятельность в регионе обслуживания территориального органа.

Вместе с тем данный акт принят не в порядке реализации названных выше полномочий Минкультуры России, а также не в форме соответствующего

нормативного правового акта и без соблюдения установленных законодательством Российской Федерации требований к порядку его подготовки, принятию, государственной регистрации и опубликованию.

Так, исходя из содержания Письма и анализа положений Временного порядка, которые сформулированы как нормативные правовые, следует сделать вывод, что оспариваемым актом, рассчитанным на неоднократное применение в отношении неопределённого круга лиц, устанавливаются обязательный для исполнения территориальными органами Минкультуры России и экспертами по культурным ценностям порядок осуществления вывоза и ввоза культурных ценностей, требования к разрешительной документации и формы оформляемой документации, необходимой для осуществления данной деятельности.

Временный порядок, как следует из объяснения административного ответчика, применяется в целях выработки единообразного подхода при проведении уполномоченными экспертами по культурным ценностям экспертизы культурных ценностей, а также при осуществлении территориальными органами возложенных на них полномочий по выдаче разрешительной документации на вывоз, временный вывоз культурных ценностей из Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 11^2 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4804-I «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 435-ФЗ) экспертиза проводится по заявлению физического и юридического лица, а также по обращению Минкультуры России, таможенного или иного правоохранительного органа.

В приложении к Временному порядку приведены образцы форм экспертного заключения (приложение № 1), справки территориального органа Минкультуры России, подтверждающей, что в отношении заявленных к вывозу предметов не установлен разрешительный порядок вывоза с таможенной территории Евразийского экономического союза (приложение № 3), справки специально уполномоченного эксперта, подтверждающей, что в отношении заявленных к вывозу предметов не установлен разрешительный порядок вывоза с таможенной территории Евразийского экономического союза (приложение № 4), уведомления, подтверждающего, что в отношении вывозимых культурных ценностей правом Евразийского экономического союза не установлен разрешительный порядок вывоза (приложение № 5), а также критерии отнесения движимых предметов к культурным ценностям (приложение № 2).

При этом порядок проведения экспертизы культурных ценностей, в том числе критерии отнесения предметов к культурным ценностям, и порядок направления экспертом экспертного заключения в уполномоченный орган на основании пункта 8 статьи 11^2 Закона Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (в редакции Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 435-ФЗ) утверждаются Правительством Российской Федерации.

Соответствующее постановление Правительством Российской Федерации не принято. Как следует из устных пояснений представителя Минкультуры России в судебном заседании, Временный порядок действует до принятия соответствующего постановления Правительством Российской Федерации.

Таким образом, Минкультуры России в форме Письма с оспариваемым приложением к нему фактически осуществлено нормативное правовое регулирование, утверждены критерии отнесения предметов к культурным ценностям и порядок оформления документации при ввозе и вывозе культурных ценностей, а также обязательные формы документов.

Временный порядок опосредованно, через правоприменительную деятельность территориальных органов Минкультуры России, приобрёл обязательный характер в отношении неопределённого круга лиц, являющихся субъектами правоотношений, регулируемых Законом Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей», рассчитан на неоднократное применение, а значит, имеет нормативные свойства.

Доводы административного ответчика о том, что Временный порядок не обладает признаками нормативного правового акта, а также о пропуске процессуального срока на подачу административного искового заявления, предусмотренного статьёй 219 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, являются несостоятельными и опровергаются содержанием оспариваемого акта, проверка которого осуществляется в порядке, предусмотренном главой 21 указанного кодекса.

Признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом (пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П, предметом судебной проверки в процедуре, установленной для оспаривания нормативных правовых актов, с учётом отдельных особенностей может являться акт, который: издан органом публичной власти, иным органом или организацией, наделёнными государственными властными полномочиями; является обязательным для подведомственных органов (организаций, учреждений), которые в силу ведомственной субординации должны применять в своей

деятельности разъясняемое нормативное положение исключительно в соответствии со смыслом, придаваемым вышестоящим органом, организацией; не носит индивидуального характера, то есть содержащиеся в нём разъяснения не связаны с применением законодательства в отношении определённых лиц в конкретных случаях.

В силу статьи 2 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции в том числе административные дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (пункты 1, 1^1 части 4).

При установленных обстоятельствах согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное исковое заявление подлежит удовлетворению, а Временный порядок признанию не действующим со дня его принятия.

Согласно части 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления представителем административного истца Бахмутовым М.И. уплачена государственная пошлина в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей согласно чеку-ордеру от 1 ноября 2019 г. Данные судебные расходы подлежат взысканию с административного ответчика в пользу представителя административного истца Бахмутова М.И.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «Северное сияние 222» удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия Временный порядок осуществления территориальными органами Минкультуры России полномочий по регулированию вывоза и ввоза культурных ценностей (приложение к письму Министерства культуры Российской Федерации от 8 февраля 2018 г. № 62-01.1-39-ВА).

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в официальном печатном издании, в котором должен был быть опубликован оспоренный правовой акт.

Взыскать с Министерства культуры Российской Федерации в пользу

Бахмутова Михаила Игоревича расходы на уплату государственной пошлины в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации В.С. Кириллов