ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-396

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 27 октября 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Вавилычевой Т.Ю.,
	Ситникова Ю.В.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Бурова Владимира Андроновича о признании недействующим приказа Министерства культуры Российской Федерации от 26 ноября 2021 г. № 1958 «О включении выявленного объекта культурного наследия «Соловецкий архипелаг» в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения «Религиозно-историческое место «Соловецкий архипелаг», XV в. – середина XX в. (Архангельская область, Приморский район, Соловецкий архипелаг в составе островов: Большой Соловецкий, Анзер, Большая Муксалма, Малая Муксалма, Большой Заяцкий, Малый Заяцкий) и утверждении границ его территории»

по апелляционной жалобе Бурова В.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2022 г. по делу № АКПИ22-247, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения Бурова В.А. и его представителя Акользина С.Н.,

поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министерства культуры Российской Федерации Никифорова Н.В. и Чудиновой Н.М., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства культуры Российской Федерации (далее также Минкультуры России) от 26 ноября 2021 г. № 1958 (далее – Приказ) выявленный объект культурного наследия «Соловецкий архипелаг» включён в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения «Религиозно-историческое место «Соловецкий архипелаг», XV в. – середина XX в. (Архангельская область, Приморский район, Соловецкий архипелаг в составе островов: Большой Соловецкий, Анзер, Большая Муксалма, Малая Муксалма, Большой Заяцкий, Малый Заяцкий) (далее также – Объект), вид Объекта – достопримечательное место (пункт 1), и утверждены границы его территории согласно приложению к данному приказу (пункт 2).

Приказ зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 27 декабря 2021 г., № 66587, размещён 27 декабря 2021 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (pravo.gov.ru).

Буров В.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании Приказа недействующим. В обоснование заявленного требования указал, что акт государственной историко-культурной экспертизы, послуживший основанием для включения Объекта в единый государственный реестр объектов культурного наследия и издания Приказа, не соответствует Положению о государственной историко-культурной экспертизе, утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 569 (далее – Положение об экспертизе). Границы Объекта, указанные в приложении к Приказу, утверждены без достаточной научной обоснованности, объективности и законности, носят произвольный характер, что противоречит принципам проведения государственной историко-культурной экспертизы (далее также – ГИКЭ, Экспертиза), установленным статьёй 29 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), и требованиям, предъявляемым пунктом 2 статьи 32 этого же закона к ГИКЭ. Акт данной экспертизы не содержит сведений, позволяющих установить, что методика определения координат границы Объекта, использованная при проведении его исследований, соответствует требованиям, предъявляемым к данному виду исследований. При

издании Приказа Минкультуры России не утвердило предмет охраны Объекта культурного наследия и режим использования земельного участка, в границах которого располагается Объект.

В административном исковом заявлении указано, что Приказ нарушает права административного истца, являющегося членом экспертного совета Фонда по сохранению и развитию Соловецкого архипелага и профессионально занимающегося изучением истории Объекта, в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, а также право на беспрепятственное получение информации об объекте культурного наследия, его территории, зонах охраны, защитной зоне в пределах данных, содержащихся в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Административный ответчик Минкультуры России и Минюст России, привлечённый судом к участию в деле в качестве заинтересованного лица, возражали против удовлетворения административного искового заявления, указав, что Приказ издан компетентным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, соответствует законодательству Российской Федерации, прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления Бурову В.А. отказано.

Не согласившись с таким решением, Буров В.А. в апелляционной жалобе просит его отменить, полагая незаконным, необоснованным, вынесенным при неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для дела, при недоказанности установленных судом первой инстанции обстоятельств, и принять по делу новое решение об удовлетворении его административного иска. Ссылается на то, что при издании Приказа допущены грубые нарушения Положения об экспертизе, повлёкшие утверждение научно необоснованного документа, который при этом не соответствует принципу определённости, допускает неоднозначное толкование его положений.

Минкультуры России в письменных возражениях не согласилось с доводами апелляционной жалобы, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, вынесенным с учётом всех правовых обстоятельств, имеющих значение для дела.

Минюст России в письменных возражениях выражает несогласие с доводами апелляционной жалобы Бурова В.А., поддерживает свою позицию, изложенную в отзыве от 21 июня 2022 г. № 01-69824/22, просит отказать в её удовлетворении, оставив решение суда первой инстанции без изменения, апелляционную жалобу рассмотреть без участия представителя данного министерства.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Закон об объектах культурного наследия, как следует из его преамбулы, регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры. Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. В Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации. Государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия относятся определение политики в области государственной охраны объектов культурного наследия; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности; государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации; установление общих принципов содержания объектов культурного наследия и установления границ территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, проведения строительных, ремонтных и иных работ на территориях объектов культурного наследия и в зонах их охраны; установление общих принципов сохранения объектов культурного наследия; принятие решений о включении объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения или об отказе во включении объекта культурного наследия в указанный реестр; установление порядка организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием,

популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения (подпункты 4, 5, 8, 9, 11,12 пункта 1 статьи 9 Закона об объектах культурного наследия).

Статья 3^1 названного закона определяет, что территорией объекта культурного наследия является территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью и установленная в соответствии с данной статьёй. Границы территории объекта культурного наследия, включаемого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Реестр), утверждаются в составе акта федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, о включении указанного объекта культурного наследия в Реестр – для объекта культурного наследия федерального значения (пункты 1, 5).

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), а также по охране культурного наследия, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности, является Минкультуры России, к полномочиям которого отнесено утверждение границ территорий объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, а также границ территории объекта культурного наследия федерального значения, включаемого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, ведение Реестра (пункт 1, подпункты 5.3.7 и 5.4.3 пункта 5 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590).

Предписания 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» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, при издании, введении в действие и опубликовании Приказа были соблюдены.

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Приказ издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением установленной процедуры принятия и правил введения в действие нормативного правового акта.

В соответствии со статьёй 18 Закона об объектах культурного наследия решение о включении объекта культурного наследия в Реестр в качестве

объекта культурного наследия федерального значения принимается федеральным органом охраны объектов культурного наследия на основании ГИКЭ (пункты 2, 4, 6, подпункт 1 пункта 7).

Проведение Экспертизы, а также требования к определению физических и юридических лиц, которые могут привлекаться в качестве экспертов, перечень представляемых экспертам документов, порядок их рассмотрения, порядок проведения иных исследований в рамках экспертизы, порядок определения размера оплаты экспертизы, касающейся объектов культурного наследия федерального значения, и порядок назначения повторной экспертизы определяются в соответствии с Положением об экспертизе.

Из материалов административного дела следует, что аттестованным в соответствии с приказом Минкультуры России от 17 сентября 2020 г. № 1108 экспертом Савиничем А.Ю. проведена ГИКЭ и 8 ноября 2021 г. составлен акт Экспертизы, обосновывающий включение выявленного объекта в Реестр в качестве объекта культурного наследия федерального значения в виде достопримечательного места (далее – Акт).

Из Акта усматривается, что при проведении ГИКЭ экспертом выполнен сравнительный анализ всего комплекса данных по Объекту, произведено его визуальное обследование, исследованы и представлены графические, текстовые разделы, включающие историко-культурные и натурные исследования Объекта, его фотографические изображения и описание границ его территории, включая текстовое и графическое описание местоположения этих границ, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Заключение эксперта содержит обоснование целесообразности включения выявленного объекта культурного наследия в Реестр, а также обоснование границ территории Объекта, вида, категории историко-культурного значения.

В случае несогласия с заключением историко-культурной экспертизы соответствующий орган охраны объектов культурного наследия по собственной инициативе либо по заявлению заинтересованного лица вправе назначить повторную экспертизу в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В случае несогласия с решением соответствующего органа охраны объектов культурного наследия физическое или юридическое лицо может обжаловать это решение в суд (пункты 2 и 3 статьи 32 Закона об объектах культурного наследия).

Пунктом 6 Положения об экспертизе проведение экспертизы допускается по инициативе заинтересованного органа государственной власти, органа местного самоуправления, а также юридического или физического лица на основании договора между заказчиком и экспертом, заключённого в письменной форме в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Не установив оснований, приведённых в пункте 11 статьи 18 Закона об объектах культурного наследия, по которым федеральный орган охраны объектов культурного наследия вправе не согласиться с заключением

Экспертизы, Минкультуры России согласилось с Актом, содержащим положительное заключение о включении достопримечательного места в Реестр, издало распоряжение от 17 ноября 2021 г. № Р-1551 «О согласии с заключением (актом) государственной историко-культурной экспертизы».

Во исполнение требований пункта 4 статьи 32 Закона об объектах культурного наследия и абзаца третьего пункта 30 Положения об экспертизе Акт размещался на официальном сайте Минкультуры России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для общественного обсуждения с 10 по 18 ноября 2021 г.; замечаний на него не поступило.

Проект Приказа с 11 по 17 ноября 2021 г. в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещался в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте (regulation.gov.ru) и с 11 по 25 ноября 2021 г. – в целях проведения общественного обсуждения.

Предложения и (или) замечания в рамках антикоррупционной экспертизы не поступили.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования. Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции верно исходил из того, что Приказ не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, издан компетентным органом государственной власти с соблюдением установленного порядка, следовательно, не нарушает прав административного истца.

Доводы административного истца фактически направлены на оспаривание выводов ГИКЭ, заключение которой в установленном порядке не опровергнуто, и не могут служить основанием для признания решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти о включении Объекта в Реестр недействующим.

Ссылка Бурова В.А. на ненадлежащую квалификацию эксперта, проводившего Экспертизу, повторённая в апелляционной жалобе, судом первой

инстанции проверялась и правильно признана несостоятельной. Требования к эксперту, проводящему Экспертизу, установлены пунктами 7 – 9 Положения об экспертизе. Минкультуры России в соответствии с требованиями, предусмотренными пунктом 7 названого положения, осуществляет аттестацию экспертов в порядке, установленном Положением о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы, утверждённым приказом Минкультуры России от 26 августа 2010 г. № 563.

Материалами административного дела подтверждается, что Савинич А.Ю. аттестован как государственный эксперт по проведению ГИКЭ приказом Минкультуры России от 17 сентября 2020 г. № 1108, его образование, предшествующий стаж практической работы по профилю экспертной деятельности соответствуют квалификационным требованиям, предъявляемым к экспертам Положением об экспертизе.

Оснований сомневаться в статусе аттестованного эксперта у суда не имелось.

Утверждение Бурова В.А. о том, что Экспертиза должна была проводиться экспертной комиссией, противоречит пункту 11^1 Положения об экспертизе, предусматривающему, что экспертиза в отношении выявленных объектов культурного наследия в целях обоснования целесообразности включения таких объектов в Реестр, документов, обосновывающих включение объектов культурного наследия в Реестр, проводится одним экспертом (подпункты «а», «б»).

Требование Бурова В.А., по существу, сводится к необходимости внесения в Приказ предлагаемых им дополнений, устанавливающих иную дату возникновения Объекта и изменение границ его территории. Однако вопрос о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, и суды, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Довод в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции не выяснил, является ли Приказ определённым, противоречит содержанию решения суда первой инстанции, в котором в порядке абстрактного нормоконтроля приведена его правовая оценка. Содержание Приказа отвечает общеправовым критериям определённости, ясности и не допускает неоднозначного толкования.

Ссылка Бурова В.А. на то, что Минкультуры России не утвердило предмет охраны Объекта, не свидетельствует о незаконности Приказа, поскольку предмет охраны Объекта не является предметом правового регулирования оспариваемого акта.

Все иные доводы, имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного административного дела, получили надлежащую оценку в решении.

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что нормы материального права, регулирующие рассматриваемые в данном административном деле правоотношения, применены и истолкованы судом первой инстанции правильно в соответствии с их содержанием.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения суда первой инстанции 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 23 июня 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Бурова Владимира Андроновича – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии Т.Ю. Вавилычева

Ю.В. Ситников