

Именем Российской Федерации

ГАРАНТ:

Решение обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда РФ. Слушание дела назначено на 28 июня 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе судьи Верховного Суда Российской Федерации Иваненко Ю.Г.

при секретаре Сибиле Г.В.

с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев 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. N 337-01-39-НМ, установил:

2 ноября 2016 г. Министерство культуры Российской Федерации издало письмо N 337-01-39-НМ (далее - Письмо), которое адресовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере культуры и охраны памятников, экспертам по проведению государственной историко-культурной экспертизы и имеет следующее содержание:

"В соответствии с пунктом 1 статьи 36 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон) проектирование и проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Федерального закона работ по использованию лесов и иных работ осуществляются при отсутствии на данной территории 3 категорий объектов:

- объектов культурного наследия, включённых в реестр;
- выявленных объектов культурного наследия;
- объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия.

Согласно пункту 1 статьи 36 Федерального закона проектирование и проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Федерального закона работ по использованию лесов и иных работ осуществляются при отсутствии на данной территории объектов культурного наследия, включённых в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - Реестр), выявленных объектов культурного наследия или объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, либо при условии соблюдения техническим заказчиком (застройщиком) объекта капитального строительства, заказчиками других видов работ, лицом, проводящим указанные работы, требований статьи 36 Федерального закона.

Пунктом 2 статьи 36 установлено, что изыскательские, проектные, земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные работы, указанные в статье 30 Федерального закона работы по использованию лесов и иные работы в границах территории объекта культурного наследия, включённого в реестр, проводятся при условии соблюдения установленных статьёй 5.1 Федерального закона требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия, особого режима использования земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия, и при условии реализации согласованных соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, определённым пунктом 2 статьи 45 Федерального закона, обязательных разделов об обеспечении сохранности указанных объектов культурного наследия в проектах проведения таких работ или проектов обеспечения сохранности указанных объектов культурного наследия либо плана проведения спасательных археологических полевых работ, включающих оценку воздействия проводимых работ на указанные объекты культурного наследия.

Согласно пункту 5 статьи 5.1 Федерального закона особый режим использования земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия, предусматривает возможность проведения земляных, строительных,

мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Федерального закона работ по использованию лесов и иных работ при условии обеспечения сохранности объекта археологического наследия, включённого в Реестр, либо выявленного объекта археологического наследия.

Особый режим использования водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия, предусматривает возможность проведения работ, определённых Водным кодексом Российской Федерации, при условии обеспечения сохранности объекта археологического наследия, включённого в Реестр, либо выявленного объекта археологического наследия.

Строительные и иные работы на земельном участке, непосредственно связанном с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия, проводятся при наличии в проектной документации разделов об обеспечении сохранности указанного объекта культурного наследия или о проведении спасательных археологических полевых работ или проекта обеспечения сохранности указанного объекта культурного наследия либо плана проведения спасательных археологических полевых работ, включающих оценку воздействия проводимых работ на указанный объект культурного наследия, согласованных с региональным органом охраны объектов культурного наследия (пункт 3 статьи 36 Федерального закона).

Таким образом, использование формулировок, отличных от предусмотренных Федеральным законом (в частности, статей 30 и 36), а также отсутствие в ответах уполномоченных органов необходимой исчерпывающей информации об объектах культурного наследия не позволяют достоверно установить необходимость проведения историко-культурной экспертизы, что может привести к нарушению законодательства Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Направляем формы документов, которые целесообразно использовать при подготовке соответствующих заключений, представляемых уполномоченным органом охраны объектов культурного наследия: об отсутствии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на землях, подлежащих хозяйственному воздействию (приложение N 1); об отсутствии данных о наличии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и необходимости экспертизы (приложение N 2); о наличии или об отсутствии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации по результатам историко-культурной экспертизы (приложение N 3); о наличии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (приложение N 4)".

Акционерное общество "Сырьевая компания" (далее - Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании недействующим Письма, ссылаясь на то, что оно обладает нормативными свойствами, позволяющими применять его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц, не соответствует действительному смыслу разъясняемых им положений Федерального закона от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ), принципам формальной определённости, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм, а также создаёт возможность его неоднозначного толкования и произвольного применения.

Требование мотивировано тем, что федеральный закон не предусматривает выдачу органами охраны объектов культурного наследия заключений по установленным формам приложений N 1, 2 и 4 о наличии или об отсутствии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включённых в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия или объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, на землях, подлежащих хозяйственному воздействию, а также необходимость получения подобных заключений лицами, имеющими своей целью провести работы на земельном участке, в отношении которого в реестре или перечне отсутствуют сведения о нахождении на нём 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. Направляя разъяснения, Министерство культуры Российской Федерации вышло за пределы предоставленных ему полномочий, что свидетельствует о наличии коррупционного фактора, предусмотренного пунктом 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. N 96.

По мнению административного истца, содержащиеся в оспариваемом письме разъяснения, послужившие основанием для составления Управлением по государственной охране объектов культурного наследия Республики Башкортостан протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 7.13, статьёй 7.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и привлечения Общества к административной ответственности, нарушают права и законные интересы Общества и возлагают на него необоснованные обязанности.

Министерство культуры Российской Федерации в письменных возражениях указало, что Письмо носит рекомендательный, а не обязательный характер, издано в пределах предоставленных ему полномочий и в соответствии с действующим законодательством, не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменных объяснениях выразило мнение, что с учётом формулировки абзаца девятого Письмо обладает нормативными свойствами и является нормативным правовым актом, подлежащим государственной регистрации согласно Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009.

В судебном заседании представители административного истца Головина А.М., Евсюков Р.О., Миключева О.Г. поддержали заявленное требование.

Представитель Министерства культуры Российской Федерации Зайцева Е.В. не признала административный иск.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации Симочкина Н.И. поддержала позицию, изложенную в письменном отзыве.

Выслушав объяснения представителей административного истца Головиной А.М., Евсюкова Р.О., Миключевой О.Г., возражения представителя Министерства культуры Российской Федерации Зайцевой Е.В., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Симочкиной Н.И., проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ 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.

Министерство культуры Российской Федерации (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. N 590).

В соответствии с пунктом 6.2 приведённого положения Минкультуры России вправе давать разъяснения государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам по вопросам, отнесённым к установленной сфере деятельности министерства.

Оспариваемое письмо издано при реализации данным министерством его полномочий.

Из Письма следует, что в его абзацах с первого по девятый цитируются положения пунктов 1, 2, 3 статьи 36, пункта 5 статьи 5.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ.

Приведённое во взаимосвязанных абзацах первом-четвёртом Письма толкование пункта 1 статьи 36 названного федерального закона, согласно которому проектирование и проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 этого федерального закона работ по использованию лесов и иных работ осуществляются при отсутствии на данной территории трёх категорий объектов - объектов культурного наследия, включённых в реестр, выявленных объектов культурного наследия или объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, соответствует действительному смыслу разъясняемого нормативного положения, которое иных объектов не упоминает.

Абзацы пятый-девятый Письма каких-либо разъяснений действующих норм права не содержат, как и его абзацы десятый и одиннадцатый.

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

Одиннадцатый абзац Письма о направлении адресатам четырёх различных форм документов, которые, по мнению Минкультуры России, целесообразно использовать при подготовке соответствующих заключений, представляемых уполномоченным органом охраны объектов культурного наследия, также не устанавливает, не изменяет, не отменяет каких-либо правил применительно к отношениям, регулируемым Федеральным законом от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ. При этом из содержания приложений N 1, 2, 3, 4 следует, что формами документов административный ответчик именуем рекомендуемые уполномоченным органам охраны объектов культурного наследия образцы возможных ответов, содержащих вариативность, об отсутствии объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на землях, подлежащих хозяйственному воздействию (приложение N 1); об отсутствии данных о наличии таких объектов и необходимости экспертизы (приложение N 2); о наличии или об отсутствии подобных объектов по результатам историко-культурной экспертизы (приложение N 3); о наличии названных объектов (приложение N 4).

Ссылки в текстах рекомендуемых образцов ответов на отдельные положения Федерального закона от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ, его статью 36 (приложение N 1), статьи 28, 30, 31, 32, 36, 45.1 (приложение N 2), статьи 36, 45.1 (приложение N 4), в том числе с использованием частичного цитирования норм об обязанностях заказчика работ, не выходят за рамки адекватного истолкования названных положений применительно к предполагаемым вариантам ответов, включая ситуации, когда испрашиваемый земельный участок расположен вне зон охраны / в зонах охраны / защитных зонах объектов культурного наследия.

Утверждения Общества о несоответствии Письма принципу формальной определённости является личной оценкой оспариваемого акта.

Письмо, вопреки предлагаемому административным истцом толкованию, не содержит непосредственно разъяснений статьи 30 Федерального закона от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ, изменяющих смысл её отдельных абзацев.

Так, в соответствии с абзацем третьим статьи 30 Федерального закона от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ объектами историко-культурной экспертизы являются земли, подлежащие воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, предусмотренных статьёй 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, включённых в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия.

Исходя из данной нормы, сформулированной федеральным законодателем в редакции Федерального закона от 22 октября 2014 г. N 315-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", следует, что условие, когда она вступает в действие (гипотеза нормы), определено как случай, когда орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на указанных землях объектов культурного наследия, включённых в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия.

Одной из целей проведения историко-культурной экспертизы согласно статье 28 упоминаемого федерального закона в обозначенной выше редакции является определение наличия или отсутствия объектов культурного наследия, включённых 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 федерального 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 статьёй 3 этого федерального закона.

В силу пункта 3 части 3 статьи 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет, соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений.

Указанная в административном исковом заявлении Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов применяется для обеспечения проведения прокуратурой Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами, организациями и их должностными лицами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения. Оспариваемое письмо не является нормативным правовым актом или его проектом, к объектам антикоррупционной экспертизы не относится, кроме того, разъяснений норм методики оно не содержит.

Отсутствуют в Письме и разъяснения приведённых Обществом положений статей 15, 16.1, 20, 26, 47.3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ, статьи 6 Федерального закона от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг".

Оспариваемый акт не вводит нового правового регулирования, не изменяет и не прекращает действия иных нормативных правовых актов, подлежащих применению, следовательно, его издание не требовало соблюдения процедур государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официального

опубликования, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации.

Доводы Общества о том, что Письмо послужило основанием для привлечения Общества к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 7.13, статьёй 7.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не подтверждаются содержанием представленных административным истцом и принятых в отношении Общества постановлений судей по делам об административных правонарушениях, в которых Письмо не применялось в таком качестве.

При этом упоминание Письма в тексте протоколов об административных правонарушениях, составленных 7 октября 2017 г. должностным лицом регионального органа охраны объектов культурного наследия, относится к содержанию доказательств по делу об административном правонарушении, оценка которых согласно статье 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях относится к полномочиям судьи, членов коллегиального органа, должностного лица, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении.

Таким образом, анализ содержания Письма позволяет сделать вывод, что оспариваемый акт не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений, что согласно пункту 2 части 5 статьи 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации влечёт отказ в удовлетворении заявленного требования.

Руководствуясь статьями 175-180, 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации решил: в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества "Сырьевая компания" о признании недействующим письма Министерства культуры Российской Федерации от 2 ноября 2016 г. N 337-01-39-НМ отказать.

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

Ю.Г. Иваненко