

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 Назаровой А.М.
при секретаре Березиной А.В.

с участием прокурора Степановой Л.Е.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по
административному исковому заявлению акционерного общества "Сырьевая компания"
об оспаривании письма Министерства культуры Российской Федерации от 3 августа
2017 г. N 236-01.1-39-ОР, установил:

письмом Министерства культуры Российской Федерации от 3 августа 2017 г. N 236-01.1-39-ОР (далее - Письмо) в адрес органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере культуры и охраны памятников и экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы для использования в работе направлен механизм взаимодействия заказчика (застройщика), проектной организации (исполнителя работ) и уполномоченного органа в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в случае отсутствия или наличия сведений об объектах археологического наследия, изложенный в приложении в виде схемы (далее - Схема).

Акционерное общество "Сырьевая компания" (далее - Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании Письма недействующим, ссылаясь на то, что приведенная в Письме Схема взаимодействия возлагает на заказчика работ на земельном участке вне зависимости от наличия данных об объектах археологического наследия в реестре или перечне выявленных объектов культурного наследия, обязанность обращаться через проектную организацию в региональный орган в сфере культуры и охраны памятников за получением заключения о наличии или отсутствии объектов археологического наследия на территории участка; указанный механизм не приводит основания назначения историко-культурной экспертизы, вводит не предусмотренное законом понятие "исчерпывающие сведения о наличии или отсутствии объектов археологического наследия на территории данного участка", противоречит положениям статей 15, 16.1, 20, 26 Федерального закона от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (далее - Федеральный закон N 73-ФЗ, Закон), не соответствует принципам формальной определенности, ясности недвусмысленности правовых норм и порождает неправомерную практику применения Федерального закона N 73-ФЗ, создает возможность его неоднозначного толкования и произвольного применения, что приводит к нарушению прав, свобод и законных интересов, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

В обоснование своего требования Общество указало, что оно имеет лицензию на пользование геологическим отводом площадью 4,13 кв.км на территории Республики Башкортостан для геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождения полезных ископаемых, в связи с несоблюдением механизма взаимодействия, изложенного в Письме, было привлечено к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 7.13 и 7.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Представители административного истца Головина А.М., Евсюков Р.О., Миключева О.Г. в судебном заседании административное исковое заявление поддержали и просили его удовлетворить.

В письменных возражениях на административный иск Министерство культуры Российской Федерации (далее - Минкультуры России) указало, что Письмо не содержит нормативных предписаний, адресовано органам исполнительной власти субъектов

Российской Федерации в сфере культуры и охраны памятников и экспертам для использования в работе; носит рекомендательный характер и направлено на структурирование норм Федерального закона N 73-ФЗ.

В судебном заседании представитель Минкультуры России Зайцева Е.В. просила отказать в удовлетворении заявленного требования.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России) в письменных возражениях указало, что Письмо обладает нормативными свойствами и по своей сути является нормативным правовым актом, что нарушает положения пункта 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. N 1009, поскольку издание нормативных правовых актов в виде писем не допускается, в связи с чем Минкультуры России было предложено отозвать Письмо с исполнения.

В судебном заседании представитель Минюста России Максотов Р.А. поддержал административный иск.

Выслушав стороны, 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.

В соответствии с Положением о Министерстве культуры Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. N 590 (далее - Положение), Минкультуры России, являясь 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, с целью реализации полномочий в данной сфере имеет право давать разъяснения государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности (пункт 1, подпункт 6.2 пункта 6).

Письмо издано в соответствии с пунктом 1 статьи 31 Федерального закона N 73-ФЗ, устанавливающим, что историко-культурная экспертиза (ИКЭ) 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.

Историко-культурной экспертизе подлежат объекты, перечисленные в статье 30 указанного закона, к которым в том числе относятся 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 государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - реестр), выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия.

Проведение ИКЭ обусловлено целями, перечисленными в статье 28 Федерального закона N 73-ФЗ, к которым среди прочих относятся: 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 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 Закона; обеспечение сохранности объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, при проведении земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Закона, работ по использованию лесов и иных работ; определение границ защитной зоны объекта культурного наследия в случаях, предусмотренных Законом.

Из изложенного следует, что указание в Схеме на необходимость проведения ИКЭ земельного участка в случае отсутствия у органа охраны объектов культурного наследия данных о наличии либо отсутствии на этом земельном участке объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, полностью соответствует приведенным нормам Федерального закона N 73-ФЗ, который в статье 36 возлагает на лиц, проводящих строительные или иные хозяйственные работы, обязанность по обеспечению сохранности объекта культурного наследия и допускает проектирование и проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Закона, работ по использованию лесов и иных работ при отсутствии на данной территории объектов культурного наследия, включенных в 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 данной статьи (пункт 1).

При проведении строительных и иных работ на земельном участке, непосредственно связанном с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия, необходимо наличие 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 Закона).

Согласно статье 31 Федерального закона N 73-ФЗ порядок проведения ИКЭ объектов экспертизы, указанных в статье 30 Закона, 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 данной экспертизы устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок проведения ИКЭ на земельных участках, участках лесного фонда либо водных объектах или их частях, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Закона, работ по использованию лесов и иных работ, путем археологической разведки определяется в соответствии со статьей 45.1 Закона (пункт 3). Проведение ИКЭ осуществляется за счет средств заказчика работ, подлежащих экспертизе (пункт 2).

Анализ норм Федерального закона N 73 позволяет сделать вывод о том, что описанный в Письме механизм взаимодействия заказчика (застройщика), проектной организации (исполнителя работ) и уполномоченного органа в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации дублирует и систематизирует требования Закона при истребовании разрешения на проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Закона, работ по использованию лесов и иных работ.

Письмом схематически обозначены стадии взаимодействия юридических лиц, истребующих разрешение на проведение указанных работ, и региональных органов государственной власти в сфере охраны объектов для целей, установленных Федеральным законом N 73-ФЗ. Механизм структурирует предписания Закона по взаимодействию указанных лиц, упрощает понимание требований Закона при проведении таких работ и соответствует их действительному смыслу.

Использование в Схеме указания об имеющихся у регионального органа охраны объектов культурного наследия "исчерпывающих" сведениях о наличии либо отсутствии на земельном участке объектов археологического наследия не влияет на сущность и понимание разъясняемых правовых норм, в связи с чем Письмо нельзя считать выходящим за рамки адекватного толкования положений законодательства, влекущим изменение правового регулирования соответствующих общественных отношений и порождающим неправомерную практику применения Закона.

Доводы административного истца о противоречии содержания Письма статьям 15, 16.1, 20 и 26 Федерального закона N 73-ФЗ основаны на неправильном толковании этих норм, а также положений статей 29, 30, 31, 32, 36 и 45.1 этого закона.

Механизм взаимодействия заказчика, проектной организации и уполномоченного органа в области государственной охраны объектов культурного наследия, изложенный в Письме виде Схемы, имеет информационно-разъяснительный характер и не препятствует субъектам данных общественных отношений руководствоваться нормами законодательства Российской Федерации.

Прав, свобод и законных интересов административного истца Письмо не нарушает.

Нельзя согласиться с утверждением Минюста России о том, что Письмо имеет признаки нормативного правового акта, поскольку каких-либо новых норм, обязательных к применению неопределенным кругом лиц, оспариваемым актом не установлено.

Утверждение административного истца о том, что Письмо не соответствует принципу формальной определенности, несостоятельно. Критерий формальной определенности применим к правовым нормам, которых в Письме, не являющемся нормативным правовым актом, не содержится.

Учитывая, что данное административное дело рассматривается в порядке, предусмотренном главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, положения статьи 219 данного кодекса о пропуске административным истцом срока обращения в суд, на которые ссылается Минкультуры России, применению не подлежат.

Поскольку оспариваемый акт не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений, в соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 217.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленного требования надлежит отказать.

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" об оспаривании письма Министерства культуры Российской Федерации от 3 августа 2017 г. N 236-01.1-39-ОР 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

А.М. Назарова