



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-297

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

06 августа 2020 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 административным исковым заявлениям Вишневого Бориса Лазаревича, Шапчица Павла Анатольевича, акционерного общества «Газпромнефть Восточно-Европейские проекты» о признании недействующим приказа Министерства культуры Российской Федерации от 6 марта 2019 г. № 250 «О включении выявленного объекта культурного наследия «Ниеншанц (Охта 1) Шведская крепость 1611–1703 гг., участки культурного слоя неолита и раннего металла V–II тыс. до н.э. и грунтового могильника XVI–XVII вв.», V–II тыс. до н.э., XIII–XIV вв., XVI–XVII вв., XVII–XX вв. (г. Санкт-Петербург, Красногвардейская пл., 2 (между р. Невой и левым берегом устья р. Охты), в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и утверждении границ его территории»,

**установил:**

приказом Министерства культуры Российской Федерации от 6 марта 2019 г. № 250 (далее – Приказ) выявленный объект культурного наследия «Ниеншанц (Охта 1) Шведская крепость 1611–1703 гг., участки культурного слоя неолита и раннего металла V–II тыс. до н.э. и грунтового могильника XVI–XVII вв.», V–II тыс. до н.э., XIII–XIV вв., XVI–XVII вв., XVII–XX вв. (г. Санкт-Петербург, Красногвардейская пл., 2 (между р. Невой и левым берегом устья р. Охты) (далее – Объект), включен в единый

государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения и утверждены границы его территории согласно приложению к данному приказу.

Приказ зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 26 июля 2019 г., № 55417, имеет гриф «Для служебного пользования».

Административные истцы Вишневский Б.Л., Шапчиц П.А. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Приказа недействующим, ссылаясь на то, что он издан с нарушением порядка введения в действие, не опубликован в соответствии с требованиями пункта 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009); издан федеральным органом исполнительной власти, не наделенным полномочиями на утверждение границ территорий объектов культурного наследия федерального значения, не включенных в перечень таких объектов, установленных Правительством Российской Федерации; границы Объекта, указанные в приложении к Приказу, носят произвольный характер и не обусловлены результатами охранно-спасательных раскопок, проводившихся на территории Охтинского мыса в 2006–2012 годах, предполагают частичную охрану Объекта.

По мнению административных истцов, Приказ нарушает их права в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренные статьями 7 и 26 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ): на обеспечение сохранности Объекта, на доступ к нему, а также на беспрепятственное получение информации об Объекте культурного наследия, его территории, зонах охраны, защитной зоне в порядке, установленном данным федеральным законом, в пределах данных, содержащихся в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Акционерное общество «Газпромнефть Восточно-Европейские проекты» (далее – Общество), являющееся собственником земельных участков, расположенных в утвержденных границах территории Объекта, в административном исковом заявлении в Верховный Суд Российской Федерации также просит признать Приказ недействующим полностью с момента издания, указывая на то, что он противоречит Федеральному закону № 73-ФЗ и Положению о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 569 (далее – Положение об экспертизе), и препятствует реализации проекта по возведению объекта капитального

строительства, в том числе городской (публичной) инфраструктуры на указанных земельных участках.

Как утверждает административный истец, границы, а также координаты характерных (поворотных) точек Объекта, указанные в приложении к Приказу, в части описания границ участка культурного слоя № 2 утверждены без достаточной научной обоснованности, объективности и законности, что противоречит принципам проведения государственной историко-культурной экспертизы (далее – ГИКЭ, экспертиза), установленным статьей 29 Федерального закона № 73-ФЗ, и пункту 30 Положения об экспертизе, а также Сводному заключению экспертов специальной Комиссии, утвержденному протоколом выездного совещания рабочей группы при Управлении Росохранкультуры по Северо-Западному федеральному округу от 20 августа 2009 г. и подтвержденному протоколом секции археологического наследия Экспертного совета Росохранкультуры от 13 ноября 2009 г., охранным раскопкам ИИМК РАН, Н.Ф. Соловьевой, а также охранным раскопкам СЗНИИ «Наследие» П.Е. Сорокина, по результатам исследований которых были составлены учетная карта объекта, представляющего собой историко-культурную ценность, от 26 января 2010 г., а также учетная карточка от 21 августа 2009 г., указывающие на то, что участки культурного слоя и грунтового могильника расположены за границами раскопов. Акт ГИКЭ, явившийся основанием для принятия Приказа, не содержит каких-либо научных обоснований об ошибочности выводов многочисленных предыдущих исследователей и археологов по вопросам определения границ выявленного объекта культурного наследия и наличия культурных слоев эпохи неолита и раннего металла V–II тыс. до н.э. в границах земельных участков административного истца, что свидетельствует о несоответствии заключения ГИКЭ положениям пункта 2 статьи 32 Федерального закона № 73-ФЗ, согласно которым такое заключение в отношении выявленного объекта культурного наследия должно включать в себя обоснование целесообразности включения данного объекта в реестр, а также обоснование границ территории объекта, вида, категории историко-культурного значения и предмета охраны данного объекта либо обоснование нецелесообразности включения данного объекта в реестр. Акт ГИКЭ не содержит сведений, позволяющих установить, что методика проведения археологических полевых работ, использованная при проведении исследований Объекта, соответствует требованиям, предъявляемым к изучению культурного слоя поселений и фортификационных сооружений.

Общество считает, что Министерство культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры России) в нарушение действующего законодательства при издании Приказа не реализовало свои полномочия, установленные Федеральным законом № 73-ФЗ по государственной охране объектов культурного наследия, не установило предмет охраны объекта культурного наследия, а также особый режим использования земельного участка, в границах которого располагается выявленный Объект.

В судебном заседании административные истцы Вишневский Б.Л. и Шапчиц П.А., являющийся одновременно представителем Вишневского Б.Л., участвующие с использованием веб-конференции, представители административного истца акционерного общества «Газпромнефть Восточно-Европейские проекты» Аверин М.С., Авилкин В.В., Карась Д.К. и Филин Г.Г. поддержали административные исковые заявления по изложенным в них доводам.

Административный ответчик Минкультуры России и заинтересованные лица Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга (далее – КГИОП) в письменных возражениях на административные иски указали, что оспариваемый акт издан компетентным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением требований к порядку принятия и введения в действие нормативных правовых актов, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административных истцов.

В судебном заседании представитель Минкультуры России Зайцева Е.В., представитель Минюста России Графова П.М. и представитель КГИОП Патока Е.Ю. поддержали изложенную в возражениях правовую позицию и просили в удовлетворении заявленных требований отказать.

Выслушав стороны и заинтересованных лиц, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей в удовлетворении заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Федеральным законом № 73-ФЗ (статья 1).

Из преамбулы названного федерального закона следует, что 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 в соответствии со статьей 9 Федерального закона № 73 относятся, среди прочего, 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 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 надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения (далее – федеральный государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия).

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, в соответствии с Положением о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590, является Минкультуры России, к полномочиям которого отнесено ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (пункт 1, подпункт 5.4.3)

Федеральным законодателем в пункте 5 статьи 3<sup>1</sup> Федерального закона № 73 установлена обязанность федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, утверждать границы территории объекта культурного наследия для объекта культурного наследия федерального значения, включаемого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в составе акта о включении указанного объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Во исполнение предоставленных полномочий Минкультуры России издан Приказ, которым Объект внесен в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения

(пункт 1) и утверждены границы его территории согласно приложению (пункт 2).

Правилами № 1009 установлено, что 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, проходят процедуру государственной регистрации, проводимую Минюстом России. Указанные нормативные правовые акты, прошедшие процедуру государственной регистрации, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункты 10, 17).

Приказ прошел государственную регистрацию в Минюсте России, но опубликован не был, отнесен к числу документов, содержащих информацию ограниченного распространения, имеет гриф «Для служебного пользования».

В соответствии с пунктом 8 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» нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

В силу пункта 10 статьи 20 Федерального закона № 73 перечень отдельных сведений об объектах археологического наследия, которые не подлежат опубликованию, устанавливается федеральным органом охраны объектов культурного наследия. Такой перечень утверждён приказом Минкультуры России от 1 сентября 2015 г. № 2328. Согласно данному перечню сведения о местонахождении объекта археологического наследия (адрес объекта или при его отсутствии описание местоположения объекта); фотографическое (иное графическое) изображение объекта археологического наследия; описание границ территории объекта археологического наследия с приложением текстового описания местоположения этих границ, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра объектов недвижимости; сведения о наличии или об отсутствии зон охраны объекта археологического наследия; сведения о расположении объекта археологического наследия, имеющего вид «памятник» или «ансамбль», в границах зон охраны иного объекта культурного

наследия; сведения о предмете охраны объекта археологического наследия не подлежат опубликованию.

Согласно пункту 1.4 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233, на документах, содержащих служебную информацию ограниченного распространения, проставляется пометка «Для служебного пользования».

Исходя из положений приведенных нормативных правовых актов Приказ отнесен к числу документов, содержащих информацию ограниченного распространения, в связи с чем имеет гриф «Для служебного пользования».

По указанным основаниям в соответствии с подпунктом «б» пункта 2 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, Приказ не подлежал размещению для общественного обсуждения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru).

Таким образом, вопреки доводам административных истцов Приказ издан Минкультуры России в пределах предоставленных полномочий с соблюдением порядка издания и введения в действие.

Нельзя согласиться с утверждениями административных истцов о том, что границы и координаты характерных (поворотных) точек объекта культурного наследия установлены Приказом необоснованно на основании акта ГИКЭ, который не содержит обоснований утвержденных Приказом границ территории Объекта и целесообразности его включения в реестр в данных границах.

На основании подпункта 1 пункта 7 статьи 18 Федерального закона № 73 решение о включении объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Реестр) в качестве объекта культурного наследия федерального значения принимается федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

Из положений Федерального закона № 73 следует, что заключение ГИКЭ является основанием для включения объекта культурного наследия в Реестр.

Государственная историко-культурная экспертиза (далее – историко-культурная экспертиза) проводится на основе принципов научной обоснованности, объективности и законности; презумпции сохранности объекта культурного наследия при любой намечаемой хозяйственной деятельности; соблюдения требований безопасности в отношении объекта культурного наследия; достоверности и полноты информации, предоставляемой заинтересованным лицом на историко-культурную

экспертизу; независимости экспертов; гласности (статья 29). Объектами историко-культурной экспертизы являются не только выявленные объекты культурного наследия в целях обоснования целесообразности включения данных объектов в реестр, но и документы, обосновывающие включение объектов культурного наследия в реестр (статья 30).

Подпунктом 7 пункта 2 статьи 18 Закона установлено, что заключение государственной историко-культурной экспертизы должно содержать сведения о границах территории выявленного объекта культурного наследия, включая графическое описание местоположения этих границ, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Аналогичные положения содержатся в пункте 2 статьи 32 указанного закона, которым устанавливается необходимость наличия в заключении историко-культурной экспертизы обоснования целесообразности включения объекта культурного наследия в реестр, а также обоснования границ территории объекта, вида, категории историко-культурного значения и предмета охраны данного объекта либо обоснования нецелесообразности включения данного объекта в реестр.

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.

В целях обеспечения сохранности Объекта ГИКЭ была проведена по заказу общества с ограниченной ответственностью «ГородЪ» в период с 15 мая по 15 августа 2018 г. Проведение экспертизы было поручено аттестованному в соответствии с требованиями, предусмотренными пунктом 7 Положения об экспертизе, и в порядке, установленном приказом Минкультуры России 26 августа 2010 г. № 563, эксперту С [ ] [ ] (приказ Минкультуры России от 7 сентября 2015 г. № 2365 «Об утверждении статуса аттестованного эксперта по проведению государственной историко-культурной экспертизы»).

Во исполнение требований пункта 4 статьи 32 Федерального закона № 73 и абзаца третьего пункта 30 Положения об экспертизе акт ГИКЭ был опубликован для общественного обсуждения на официальном сайте Минкультуры России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://mkrf.ru> с 3 сентября 2018 г.

Из экспертного заключения следует, что экспертом были изучены материалы историографии и исторической картографии, материалы извлечений по раскопам из научных отчетов полевых археологических исследований, извлечения иллюстративного материала из научных отчетов, предыдущие акты государственной историко-культурной экспертизы, включая сводное

закключение экспертов специальной Комиссии от 20 августа 2009 г., на которое ссылаются административные истцы.

При выезде на место экспертом была обследована территория, вошедшая в границы объекта культурного наследия федерального значения, проведена фотофиксация. Указанные исследования проведены с применением методов натурного, историко-архивного, историко-археологического и историко-архитектурного анализа в объеме, достаточном для обоснования вывода государственной историко-культурной экспертизы.

Таким образом, порядок, установленный Федеральным законом № 73 для включения объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия, в том числе и для проведения в этих целях ГИКЭ, полностью соблюден.

Доводы административных истцов фактически направлены на оспаривание выводов ГКИЭ и не могут служить основанием для признания решения компетентного федерального органа исполнительной власти о включении Объекта в Реестр недействующим.

Из материалов дела усматривается, что ГИКЭ являлась предметом рассмотрения на состоявшемся 7 февраля 2020 г. заседании Совета Межрегиональной общественной организации «Национальный комитет Международного совета по охране памятников и достопримечательных мест (ИКОМОС)», принявшего решение поддержать экспертизу.

Одновременно результаты исследований по уточнению границ объекта археологического наследия на территории Охтинского мыса были предметом рассмотрения на заседании секции археологического наследия Научно-методического совета по культурному наследию при Минкультуры России в 2018 году. Работы Института археологии Республики Татарстан и эксперта были признаны выполненными на высоком методическом уровне, полученные в ходе исследований результаты рекомендовано использовать для включения выявленного объекта археологического наследия в Реестр.

Следует учитывать, что 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, заключенного в письменной форме в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Статьей 3<sup>1</sup> Федерального закона № 73 установлен порядок определения границ территории объекта культурного наследия, а также делегированы полномочия федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, по установлению требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия (далее – Требования). Такие требования утверждены приказом Минкультуры России от 4 июня 2015 г. № 1745. Требования определяют состав документации, необходимой для утверждения границ

территорий объектов культурного наследия органами исполнительной власти, осуществляющими функции в сфере государственной охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с Требованиями границами территории объекта культурного наследия являются линии, обозначающие территорию. Обозначение указанных линий, а также поворотных (характерных) точек границ территории объекта культурного наследия на картах (схемах) должно позволять однозначно определить границы территории объекта культурного наследия (пункт 2.1). Разработка проекта границ территории объекта культурного наследия осуществляется физическими и/или юридическими лицами на основе необходимых историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований (пункт 3).

Согласно акту границы территории объекта археологического наследия определяются на основании археологических полевых работ. Проект границ территории объекта культурного наследия представляет собой документацию в графической в виде карт (схем) и текстовой форме, а также включает материалы по их обоснованию и утверждению. Материалы по обоснованию проекта границ территории объекта культурного наследия формируются по результатам проведенных историко-культурных исследований и могут включать материалы ранее разработанных проектов границ территорий объектов культурного наследия, в отношении которых проведены историко-культурные исследования; сведения об объектах культурного наследия, выявленных объектах культурного наследия и объектах, обладающих признаками объектов культурного наследия, расположенных в границах исследуемой территории; ситуационные планы землепользования с указанием границ современного землепользования; особенности сложившейся структуры землепользования и современной градостроительной ситуации; сведения о существующих зданиях, строениях, инженерных сооружениях и других объектах капитального и временного строительства в соответствии; сведения о существующих природных объектах и территориях (водоемы, холмы, овраги, зеленые насаждения), а также иных природных объектах; иные материалы, необходимые для обоснования проекта границ территории объекта культурного наследия. Материалы для утверждения проектов границ территорий объектов культурного наследия включают текстовое описание границ территории объекта культурного наследия; карту (схему) границ территории объекта культурного наследия, включая схему разбивки листов; перечень координат поворотных (характерных) точек границ территории объекта культурного наследия в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра недвижимости (пункты 3.1, 5–5.2, Требования).

Нормативно-правовой акт об утверждении границ территории объекта культурного наследия содержит текстовое и графическое (карта (схема) описание местоположения границ объекта культурного наследия, перечень координат поворотных (характерных) точек и режим использования его территории (пункт 9 Требования).

Границы территории объекта культурного наследия могут не совпадать с границами земельных участков, территориальных зон, административными границами, а также границами охранных и защитных зон (пункт 6 Требований).

Из приобщенного к материалам дела акта ГИКЭ, проведенной С [ ] [ ] в целях обоснования целесообразности включения выявленного Объекта культурного наследия в Реестр, усматривается, что при ее проведении экспертом были представлены достаточные по объему и степени проработанности материалы, выполнен сравнительный анализ всего комплекса данных по объекту культурного наследия, произведено визуальное обследование объекта, имеются графические, текстовые разделы, включающие историко-культурные и натурные исследования объекта культурного наследия, представлены фотографические изображения объекта и описание границ территории объекта культурного наследия, включая текстовое и графическое описание местоположения этих границ, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Оспариваемый акт также включает в себя сведения о границах территории Объекта культурного наследия (графическое описание) и координаты характерных (поворотных) точек Объекта.

Соответственно, требования нормативных правовых актов к процедуре утверждения границ территории Объекта соблюдены при издании оспариваемого нормативного правового акта.

Оспаривая Приказ, Общество в обоснование требования о признании его недействующим указало на то, что Минкультуры России не утвердило предмет охраны Объекта и режим использования его территории, а утверждение предмета охраны Объекта региональным органом охраны объектов культурного наследия противоречит требованиям действующего законодательства.

Данный довод административного истца является ошибочным и не основан на нормах Федерального закона № 73-ФЗ.

Объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера (в случае, если интерьер объекта культурного наследия относится к его предмету охраны), нарушения установленного порядка их использования, незаконного перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия, а также в целях их защиты от неблагоприятного воздействия окружающей среды и от иных негативных воздействий (пункт 1 статьи 33 Федерального закона № 73).

В силу положений подпункта 6 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ Минкультуры России осуществляет государственную охрану объектов культурного наследия федерального значения только в отношении тех объектов культурного наследия, которые включены в Перечень отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по

государственной охране которых осуществляются Минкультуры России, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 № 759-р (далее – Перечень).

В подпункте 2 пункта 1 статьи 9<sup>1</sup> Федерального закона № 73-ФЗ закреплено, что государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, не включенных в Перечень, осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках переданных полномочий.

На основании подпункта 10 пункта 2 статьи 33 названного закона государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя в том числе установление предмета охраны объекта культурного наследия, к которому в силу подпункта 6 пункта 2 статьи 18 Федерального закона № 73-ФЗ относится описание особенностей объекта, являющихся основаниями для включения его в Реестр и подлежащих обязательному сохранению.

Согласно пункту 1.2 Положения о Комитете по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 апреля 2004 г. № 651 (далее – Положение № 651), КГИОП проводит государственную политику в сфере учета, выявления, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, координирует деятельность в этой сфере иных исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, а также является органом, уполномоченным на осуществление государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия.

КГИОП устанавливает предмет охраны объекта культурного наследия, включенного в Реестр, выявленного объекта культурного наследия и границы территории указанных объектов (за исключением отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации) и издает правовые акты в пределах своей компетенции (пункты 3.12, 4.4 Положения № 651).

Следовательно, утверждение предмета охраны объекта культурного наследия федерального значения, не включенного в Перечень, осуществляется уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия в рамках переданных полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения.

Предмет охраны объекта культурного наследия федерального значения – «Ниеншанца» был утвержден распоряжением КГИОП от 13 ноября 2019 г. № 670-р.

Следует признать несостоятельными доводы административных истцов о нарушении права на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащими Обществу земельными участками, а также права на доступ к объектам культурного наследия и права на их сохранность.

Частью 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации закреплено, что каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, устанавливаемый в охранной зоне объекта культурного наследия, имеет своей целью защиту конституционно значимых ценностей и обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории и не затрагивает само существо конституционных гарантий защиты собственности, закрепленных статьями 17, 35 и 40 Конституции Российской Федерации.

Требования к обеспечению доступа граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства к объекту культурного наследия, включенному в реестр, установлены статьей 47<sup>4</sup> Федерального закона № 73.

Условия доступа к объекту культурного наследия, включенному в реестр (периодичность, длительность и иные характеристики доступа), устанавливаются соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, определенным охранным обязательством в соответствии с пунктом 7 статьи 47<sup>6</sup> Закона с учетом мнения собственника или иного законного владельца такого объекта, а также с учетом вида объекта культурного наследия, включенного в реестр, категории его историко-культурного значения, предмета охраны, физического состояния объекта культурного наследия, требований к его сохранению, характера современного использования данного объекта культурного наследия, включенного в реестр.

Таким образом, Приказ не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, издан компетентным органом государственной власти с соблюдением порядка и не нарушает прав административных истцов, в связи с чем в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленных требований следует отказать.

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

**решил:**

в удовлетворении административных исковых заявлений Вишневого Бориса Лазаревича, Шапчица Павла Анатольевича, акционерного общества «Газпромнефть Восточно-Европейские проекты» о признании недействующим приказа Министерства культуры Российской Федерации от 6 марта 2019 г. № 250 «О включении выявленного объекта культурного наследия «Ниеншанц (Охта 1) Шведская крепость 1611–1703 гг., участки культурного слоя неолита и раннего металла V–II тыс. до н.э. и грунтового могильника XVI–XVII вв.», V–II тыс. до н.э., XIII–XIV вв., XVI–XVII вв., XVII–XX вв. (г. Санкт-Петербург, Красногвардейская пл., 2 (между р. Невой и левым берегом устья р. Охты), в единый государственный реестр объектов

культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и утверждения границ его территории» отказать.

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

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



А.М. Назарова