



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-655

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

23 сентября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Елшиной Е.А.
с участием прокурора Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «МиловидЪ» о признании не действующим в части приказа Министерства культуры Российской Федерации от 22 сентября 2020 г. № 1122 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия «Памятное место, связанное с жизнью и деятельностью бояр Стрешневых, графов Остерманов-Толстых, императорской семьи и благотворительностью великой княгини Елизаветы Федоровны, сер. XVII – нач. XX вв. Здесь в разные годы бывали выдающиеся государственные и военные деятели: граф А.П. Шувалов, И.П. Бибииков, историк Т.Н. Грановский, поэты П.А. Вяземский, А.И. Полежаев и Н.М. Языков, писатель Л.Н. Толстой, романист И.И. Лажечников, представители русской оперной сцены – Ф.И. Шаляпин и А.В. Нежданова», расположенного по адресу: Московская обл., Красногорский р-н, село Ильинское»,

установил:

приказом Министерства культуры Российской Федерации от 22 сентября 2020 г. № 1122 (далее также – Приказ № 1122) утверждены требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия «Памятное место, связанное с жизнью и деятельностью бояр Стрешневых, графов Остерманов-Толстых, императорской семьи и благотворительностью великой княгини Елизаветы

Федоровны, сер. XVII – нач. XX вв. Здесь в разные годы бывали выдающиеся государственные и военные деятели: граф А.П. Шувалов, И.П. Бибиков, историк Т.Н. Грановский, поэты П.А. Вяземский, А.И. Полежаев и Н.М. Языков, писатель Л.Н. Толстой, романист И.И. Лажечников, представители русской оперной сцены – Ф.И. Шаляпин и А.В. Нежданова», расположенного по адресу: Московская обл., Красногорский р-н, село Ильинское, (далее также – Достопримечательное место) согласно приложению № 1 (подпункт 1.1 пункта 1); карта (схема) требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места согласно приложению № 2 (подпункт 1.2 пункта 1).

Приказ № 1122 зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 7 октября 2020 г., регистрационный номер 60281, имеет гриф «Для служебного пользования».

Данный нормативный правовой акт действует в редакции приказа Министерства культуры Российской Федерации от 19 ноября 2021 г. № 1903, зарегистрированного в Минюсте России 26 ноября 2021 г., регистрационный номер 66001.

Общество с ограниченной ответственностью «МиловидЪ» (далее также – Общество), являющееся собственником земельных участков, расположенных в границах территории Достопримечательного места, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Приказа № 1122 в части отнесения его к служебной информации ограниченного распространения с пометкой «Для служебного пользования» не действующим, ссылаясь на несоответствие пунктам 1.2, 1.3 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 (далее – Положение о порядке обращения со служебной информацией).

Как указывает административный истец, Приказ № 1122, утвердивший требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия и содержащий обязательные для неопределенного круга лиц нормы (предписания), необоснованно отнесен к служебной информации ограниченного распространения, официально не опубликован для всеобщего сведения, что нарушает права Общества на получение достоверной информации о действующих в отношении принадлежащих ему земельных участков ограничениях, создает правовую неопределенность при осуществлении градостроительной деятельности на территории Достопримечательного места.

Административный ответчик – Министерство культуры Российской Федерации (далее также – Минкультуры России) в письменных возражениях и заинтересованное лицо – Минюст России в письменном отзыве на административный иск указали, что Приказ № 1122 издан компетентным

органом в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

Представитель административного истца – Никитина М.А. в судебном заседании поддержала заявленные требования, просила их удовлетворить.

Представитель Минкультуры России – Чудинова Н.М. возражала против удовлетворения административного иска по доводам, изложенным в письменных возражениях, пояснила, что отнесение Приказа № 1122 к сведениям конфиденциального характера обусловлено требованиями Федеральной службы охраны Российской Федерации.

Заинтересованное лицо Минюст России письменно ходатайствовал о рассмотрении дела в отсутствие его представителя.

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, исследовав материалы дела, проверив оспариваемый акт на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, 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 от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об объектах культурного наследия), согласно преамбуле которого 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.

Согласно статье 56⁴ Закона об объектах культурного наследия в целях обеспечения сохранности предмета охраны достопримечательного места в границах территории достопримечательного места органом охраны объектов культурного наследия, указанным в пункте 3 статьи 5¹ названного федерального закона, в соответствии с категорией историко-культурного значения данного объекта культурного наследия устанавливаются требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, ограничения использования лесов и требования к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места, включая

требования к видам разрешенного использования земельных участков, к хозяйственной деятельности на земельных участках в границах территории достопримечательного места (пункт 2).

Установление требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места федерального значения относится к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (подпункт 1 пункта 3 статьи 5¹, пункт 2 статьи 9 Закона об объектах культурного наследия).

Таким органом является Минкультуры России, которое самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам установления характера использования территории достопримечательного места, представляющего собой объект культурного наследия федерального значения, ограничений на использование этой территории и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории указанного достопримечательного места (пункт 1, подпункт 5.2.29 пункта 5 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590).

Выявленный объект культурного наследия – «Памятное место, связанное с жизнью и деятельностью бояр Стрешневых, графов Остерманов-Толстых, императорской семьи и благотворительностью великой княгини Елизаветы Федоровны, сер. XVII – нач. XX вв. Здесь в разные годы бывали выдающиеся государственные и военные деятели: граф А.П. Шувалов, И.П. Бибиков, историк Т.Н. Грановский, поэты П.А. Вяземский, А.И. Полежаев и Н.М. Языков, писатель Л.Н. Толстой, романист И.И. Лажечников, представители русской оперной сцены – Ф.И. Шаляпин и А.В. Нежданова» (Московская обл., Красногорский р-н, село Ильинское) включен в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 июля 2020 г. № 768/1 (далее – Приказ № 768/1). Этим же приказом, имеющим гриф «Для служебного пользования», утверждены границы территории Достопримечательного места.

Таким образом, Приказ № 1122, которым утверждены требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места, издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, что не оспаривается административным истцом.

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.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, предусмотрено, 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).

Согласно пункту 3 Перечня сведений конфиденциального характера, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188, к сведениям конфиденциального характера относятся служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна).

В силу пунктов 1.2, 1.4, 1.5 Положения о порядке обращения со служебной информацией к служебной информации ограниченного распространения отнесены несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью, а также поступившая в организации несекретная информация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами; на документах, содержащих служебную информацию ограниченного распространения, проставляется пометка «Для служебного пользования»; руководитель федерального органа исполнительной власти в пределах своей компетенции определяет, в частности, категории должностных лиц, уполномоченных относить служебную информацию к разряду ограниченного распространения.

Приказ № 1122 прошел государственную регистрацию в Минюсте России, но опубликован не был, отнесен к числу документов, содержащих информацию ограниченного распространения, по требованию федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны и имеет гриф «Для служебного пользования», поскольку им утверждены направленные на реализацию предписаний Закона об объектах культурного наследия требования

к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (с одновременным утверждением границ его территории) на основании документа, которому присвоен гриф «Для служебного пользования» (Приказ № 768/1).

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, оспариваемый приказ также не подлежал размещению для общественного обсуждения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте regulation.gov.ru.

Учитывая изложенное, вопреки доводам административного истца Приказ № 1122 издан Минкультуры России с соблюдением порядка издания и введения в действие.

Доводы Общества о нарушении его права на получение достоверной информации о действующих в отношении принадлежащих ему земельных участков ограничениях и правовой неопределенности при осуществлении градостроительной деятельности на территории Достопримечательного места ввиду неопубликования оспариваемого акта подлежат отклонению.

Приказ № 1122 не относится к градостроительной документации, поскольку утверждает требования к градостроительным регламентам, а не сами регламенты, в связи с чем непосредственно не регулирует градостроительную деятельность, осуществляемую в границах территории Достопримечательного места.

В соответствии с пунктом 3 статьи 56⁴ Закона об объектах культурного наследия требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места и требования к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места учитываются в документах территориального планирования, градостроительных регламентах, устанавливаемых правилами землепользования и застройки муниципальных образований.

Пунктом 2 статьи 5¹ названного федерального закона предусмотрено, что применительно к территории достопримечательного места градостроительный регламент устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом требований подпункта 2 пункта 1 данной статьи, согласно которому в границах территории объекта культурного наследия на территории достопримечательного места разрешаются работы по сохранению памятников и ансамблей, находящихся в границах территории достопримечательного места, работы, направленные на обеспечение сохранности особенностей достопримечательного места, являющихся основаниями для включения его в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и подлежащих

обязательному сохранению; строительство объектов капитального строительства в целях воссоздания утраченной градостроительной среды; осуществление ограниченного строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства при условии сохранения особенностей достопримечательного места, являющихся основаниями для включения его в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и подлежащих обязательному сохранению; работы по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, являющихся объектами культурного наследия, включенными в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленными объектами культурного наследия; работы по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории достопримечательного места и не являющихся объектами культурного наследия.

Орган, установивший требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, в течение пяти дней со дня вступления в силу акта об установлении таких требований направляет копию указанного акта в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, его территориальные органы (пункт 4 статьи 5¹ Закона об объектах культурного наследия).

Неопубликование Приказа № 1122 не препятствует реализации прав административного истца, поскольку интересующая его информация содержится в Едином государственном реестре недвижимости, а также документах территориального планирования и градостроительного зонирования.

Учитывая, что в оспариваемой части Приказ № 1122 не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, на основании пункта 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 административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «МиловидЪ» о признании не действующим в части приказа Министерства культуры Российской Федерации от 22 сентября 2020 г. № 1122 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и

градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия «Памятное место, связанное с жизнью и деятельностью бояр Стрешневых, графов Остерманов-Толстых, императорской семьи и благотворительностью великой княгини Елизаветы Федоровны, сер. XVII – нач. XX вв. Здесь в разные годы бывали выдающиеся государственные и военные деятели: граф А.П. Шувалов, И.П. Бибииков, историк Т.Н. Грановский, поэты П.А. Вяземский, А.И. Полежаев и Н.М. Языков, писатель Л.Н. Толстой, романист И.И. Лажечников, представители русской оперной сцены – Ф.И. Шаляпин и А.В. Нежданова», расположенного по адресу: Московская обл., Красногорский р-н, село Ильинское», 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



О.Н. Нефедов