



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-454

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

25 февраля 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.

при секретаре
с участием прокурора

Иванове В.Н.
Слободина С.А.

рассмотрела 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. 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»,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «МиловидЪ» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2024 г. по делу № АКПИ24-655, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства культуры Российской Федерации Чудиновой Н.М., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерством культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры России) 22 сентября 2020 г. принят приказ № 1122 (далее также – Приказ № 1122), которым 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. 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, (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» (действует в редакции приказа Министерства культуры Российской Федерации от 19 ноября 2021 г. № 1903).

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

В обоснование заявленного требования Общество ссылалось на то, что оспариваемый акт в указанной части не соответствует 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, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г.

№ 1233 (далее – Положение о порядке обращения со служебной информацией), так как необоснованно отнесён к служебной информации ограниченного распространения и официально не опубликован для всеобщего сведения, создаёт правовую неопределённость при осуществлении градостроительной деятельности на территории Достопримечательного места и нарушает права административного истца на получение достоверной информации о действующих в отношении принадлежащих ему земельных участков ограничениях.

Административный ответчик Минкультуры России и заинтересованное лицо Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Приказ № 1122 принят уполномоченным государственным органом в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству Российской Федерации и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО «МиловидЪ» отказано.

Не согласившись с таким решением, Общество в апелляционной жалобе просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что судом первой инстанции неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для данного дела, нарушены нормы материального и процессуального права.

В обоснование жалобы административный истец ссылается на отсутствие в материалах дела доказательств, подтверждающих правомерность отнесения оспариваемого Приказа № 1122 к числу документов, содержащих информацию ограниченного распространения, по требованию федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны, а также доказательств, свидетельствующих о том, что Единый государственный реестр недвижимости, как и утверждённые постановлением главы городского округа Красногорск Московской области 13 июля 2021 г. № 1715/7 Правила землепользования и застройки, содержат интересующую Общество информацию, содержащуюся в Приказе, в частности, о действующих ограничениях в отношении принадлежащих ему участков и об установленных требованиях к осуществлению деятельности в границах территории Достопримечательного места. Данные обстоятельства не были проверены и не учтены судом первой инстанции при разрешении административного дела.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минкультуры России не согласилось с доводами апелляционной жалобы, полагая, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, вынесенным с учётом обстоятельств, имеющих значение для дела.

Минюст России в письменном отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию, изложенную суду первой инстанции, просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия его представителя.

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

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Разрешая данное дело, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по административному делу такое основание для признания Приказа № 1122 в оспариваемой части недействующим отсутствует.

Отношения, возникающие в области сохранения, использования и популяризации 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) (подпункт 1 статьи 1), согласно которому 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. 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 (преамбула).

Данным законом к объектам культурного наследия отнесены достопримечательные места – творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места (абзац четвертый части пятой статьи 3).

В целях обеспечения сохранности предмета охраны достопримечательного места в границах территории достопримечательного места органом охраны объектов культурного наследия, указанным в пункте 3 статьи 5¹ Закона об объектах культурного наследия, 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 разрешённого использования земельных участков, к хозяйственной деятельности на земельных участках в границах территории достопримечательного места (пункт 2 статьи 56⁴ Закона об объектах культурного наследия).

В отношении 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» (Московская обл., Красногорский р-н, село Ильинское) такие требования установлены в Приказе № 1122, что соотносится с положениями приведённых норм федерального законодательства.

Установление требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места федерального значения; государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации; принятие решения 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 отнесены к компетенции 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, подпункты 6, 11 пункта 1 и пункт 2 статьи 9, подпункт 1 статьи 10, подпункт 1 пункта 7 статьи 18 Закона об объектах культурного наследия).

В соответствии с Положением о Министерстве культуры Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590, таким органом является Минкультуры России, которое принимает на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации 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).

Исходя из приведённых норм действующего законодательства, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Приказ № 1122, устанавливающий требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного

места, издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленной ему федеральным законодателем компетенции.

Разрешая данное дело, суд первой инстанции, руководствуясь положениями пункта 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» и пунктов 10, 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, с учётом предписаний пункта 3 Перечня сведений конфиденциального характера, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188, обоснованно не согласился с доводами административного истца о незаконности оспариваемого Приказа № 1122 по мотиву отсутствия его официального опубликования в установленном порядке для всеобщего сведения.

Согласно пункту 1.2 Положения о порядке обращения со служебной информацией к служебной информации ограниченного распространения относится 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.

Пунктом 1.5 названного положения установлено, что руководитель федерального органа исполнительной власти в пределах своей компетенции определяет категории должностных лиц, уполномоченных относить служебную информацию к разряду ограниченного распространения.

Таким образом, решение об отнесении служебной информации к разряду ограниченного распространения федеральный орган исполнительной власти принимает самостоятельно, что не противоречит требованиям действующего законодательства.

Из материалов административного дела видно, что приказом Минкультуры России от 12 июля 2020 г. № 768/1 (далее – Приказ № 768/1), имеющим гриф «Для служебного пользования» и зарегистрированным Минюстом России 30 июля 2020 г., Достопримечательное место было включено 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.

При разрешении данного дела нашло подтверждение, что требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места затрагивают сферу деятельности органов государственной охраны, в связи с чем являются информацией ограниченного распространения.

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о законности оспариваемого в части Приказа № 1122, поскольку им

утверждены направленные на реализацию положений Закона об объектах культурного наследия требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места, включённого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (с одновременным утверждением границ его территории) на основании Приказа № 768/1.

Вопреки утверждениям административного истца отнесение Приказа № 1122 к числу документов, содержащих информацию ограниченного распространения, осуществлено правомерно на основании распоряжения федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны в соответствии с требованиями приведённого действующего законодательства. Данный акт прошёл государственную регистрацию в Минюсте России и не подлежал размещению для общественного обсуждения на официальном сайте (regulation.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Проанализировав содержание Приказа № 1122 суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что оспариваемый в части акт не относится к градостроительной документации, непосредственно регулирующей градостроительную деятельность, осуществляемую в границах территории Достопримечательного места, в связи с чем не нарушает прав и законных интересов административного истца на получение им достоверной информации о действующих ограничениях в отношении принадлежащих ему земельных участков и установленных требованиях к осуществлению деятельности в границах территории Достопримечательного места.

Суд верно исходил из того, что 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 (часть 3 статьи 56⁴ Закона об объектах культурного наследия).

Так, в частности, постановлением администрации городского округа Красногорск Московской области от 13 июля 2021 г. № 1715/7 (в редакции от 6 декабря 2023 г.) внесены изменения в Правила землепользования и застройки территории (части территории) городского округа Красногорск Московской области, содержащие карту градостроительного зонирования. На данной карте отображены территориальные зоны, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, установленные на основании градостроительных регламентов, применяемые в соответствии с требованиями Закона об объектах культурного наследия, включая требования к видам разрешённого использования земельных участков, к хозяйственной деятельности на земельных участках. Информация, содержащаяся в данном акте, имеется в открытом доступе в сети «Интернет».

На основании пункта 4 статьи 5¹ Закона об объектах 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 учёта, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, его территориальные органы.

Таким образом, как правильно указано в обжалуемом решении, информация относительно установленных требований к осуществлению деятельности в границах территории Достопримечательного места и действующих ограничений в отношении земельных участков, в том числе принадлежащих административному истцу, содержится в документах территориального планирования и градостроительного зонирования, а также в Едином государственном реестре недвижимости.

Ссылка в апелляционной жалобе на отсутствие интересующей административного истца информации в Едином государственном реестре недвижимости не свидетельствует о незаконности оспариваемого Приказа № 1122, проверенного судом первой инстанции в порядке абстрактного нормоконтроля.

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

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые законоположения и пришёл к обоснованному выводу о том, что Приказ № 1122 издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением порядка издания и введения его в действие, в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает и не ограничивает прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

В обжалуемом решении правильно приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению, выводы суда, изложенные в нём, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы административного истца, имеющие правовое значение для данного административного дела, были проверены судом и получили надлежащую оценку в решении.

Указания в апелляционной жалобе на недоказанность и необоснованность изложенных в решении выводов суда направлены на их переоценку, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения суда.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены в апелляционном порядке решения суда не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «МиловидЪ» – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



Т.Ю. Вавилычева



И.Н. Зинченко