

по делу о проверке конституционности статьи 85, части 4 статьи 87 и статьи 211 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.В.Сергеева

Постановление · № 17-П · от 11.04.2024 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 85, части 4 статьи 87 и статьи 211 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.В.Сергеева

город Санкт-Петербург 11 апреля 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47 1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" ,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности статьи 85, части 4 статьи 87 и статьи 211 КАС Российской Федерации .

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Д.В.Сергеева. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Гражданин Д.В.Сергеев оспаривает конституционность следующих положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации :
статьи 85, устанавливающей, что по заявлению о применении мер предварительной защиты административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц, суд может принять меры предварительной защиты по административному иску, в том числе в случае приостановления производства по административному делу в целях урегулирования спора, если: 1) до принятия судом решения по административному делу или примирения сторон существует опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано административное исковое заявление; 2) защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер (часть 1); суд может приостановить полностью или в части действие оспариваемого решения, запретить совершать определенные действия, принять иные меры предварительной защиты по административному иску в случаях, предусмотренных частью 1 данной статьи, если названным Кодексом не предусмотрен запрет на принятие мер предварительной

защиты по определенным категориям административных дел (часть 2); к мерам предварительной защиты по административному иску не относится приостановление органом или должностным лицом, обладающими властными полномочиями, действия принятых ими нормативных правовых актов или решений, а также приостановление совершения оспариваемых действий (часть 3); меры предварительной защиты по административному иску должны быть соотносимы с заявленным требованием и соразмерны ему (часть 4);

части 4 статьи 87, предусматривающей, что в удовлетворении заявления о применении мер предварительной защиты по административному иску может быть отказано, если основания для применения таких мер отсутствуют;

статьи 211, закрепляющей, что по административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд вправе принять меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца; принятие иных мер предварительной защиты по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов не допускается.

1.1. Приказом Комитета по культуре Ленинградской области от 8 сентября 2020 года № 01-03/20-244, изданным в соответствии со статьями 3, 9 2 и 16 1 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", отказано во включении здания вокзала железнодорожной станции Токсово, находящегося на Привокзальной площади г.п. Токсово Всеволожского района Ленинградской области, в Перечень выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Ленинградской области. Одновременно оно было исключено из списка объектов, обладающих признаками объектов культурного наследия, расположенных на территории Ленинградской области. 2 апреля 2021 года заявитель, являющийся одним из членов инициативной группы жителей Санкт-Петербурга и Ленинградской области, обратился совместно с гражданами А. и Л. в Ленинградский областной суд с коллективным требованием о признании данного приказа недействующим. С административным исковым заявлением ими также было представлено в суд заявление о принятии меры предварительной защиты в виде приостановления действия оспоренного приказа, поскольку они полагали, что ее применение повлечет за собой невозможность сноса (демонтажа) соответствующего здания.

Определением судьи Ленинградского областного суда от 6 апреля 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судьи Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 25 июня 2021 года и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 18 февраля 2022 года, в удовлетворении заявления о принятии мер предварительной защиты в виде приостановления действия изданного Комитетом по культуре Ленинградской области приказа об отказе во включении здания вокзала железнодорожной станции Токсово в Перечень выявленных объектов культурного наследия отказано, поскольку статья 211 КАС Российской Федерации препятствует принятию таких мер при оспаривании нормативного правового акта или отдельных его положений, а просьбы о принятии меры предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого приказа в отношении административных истцов их заявление не содержало.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 2022 года Д.В.Сергееву и А. отказано в передаче их кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации. В обоснование принятого им решения указано, что нижестоящие судебные инстанции правомерно пришли к выводу об отсутствии необходимости для принятия мер предварительной защиты, поскольку поданное административными истцами заявление не свидетельствовало о наличии явной опасности нарушения прав, свобод и законных интересов истцов либо о невозможности или затруднительности их судебной защиты без принятия таких мер.

Решением Ленинградского областного суда от 24 августа 2021 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 14 декабря 2021 года, приказ Комитета по культуре Ленинградской области от 8 сентября 2020 года № 01-03/20-244 был признан недействующим со дня вступления в законную силу решения суда. При этом суды - несмотря на принятое большинством членов комиссии, созданной Комитетом по культуре Ленинградской области, заключение, которым здание вокзала железнодорожной станции Токсово не было рекомендовано к включению в перечень выявленных объектов культурного наследия, - исходили из того, что сведения о техническом состоянии здания вокзала не могут свидетельствовать об отсутствии у него исторической, градостроительной, мемориальной, архитектурной и эстетической ценности как объекта культурного наследия, а также сочли нарушенной процедуру принятия соответствующего решения об отказе, предусмотренную Порядком организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия (утвержден приказом Комитета по культуре Ленинградской области от 24 июля 2017 года № 01-03/17-64).

Однако вступление в законную силу данного судебного акта не повлекло за собой повторной организации работы по установлению историко-культурной ценности здания вокзала железнодорожной станции Токсово для решения вопроса о его включении в Перечень выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Ленинградской области, так как еще до принятия Ленинградским областным судом решения, признавшего оспоренный административными истцами приказ Комитета по культуре Ленинградской области недействующим, 24 апреля 2021 года здание вокзала железнодорожной станции Токсово было снесено.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения не соответствуют статьям 2, 15 (части 1 и 2), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 44 (части 2 и 3), 45, 46 (части 1 и 2), 52 и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они не позволяют административным истцам ходатайствовать перед судом, а суду принимать меры предварительной защиты по административному иску в виде приостановления действия в полном объеме оспариваемого в судебном порядке нормативного правового акта регионального органа охраны объектов культурного наследия об отказе во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия или в виде запрета сноса (демонтажа) такого объекта, чем препятствуют обеспечению действенной государственной охраны потенциального памятника культуры до вступления судебного решения по спору об указанном нормативном правовом акте в законную силу и, по сути, лишают смысла судебное разбирательство по соответствующей категории дел.

1.2. Как следует из статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , проверяя по жалобе гражданина конституционность законоположений, примененных в его деле, когда им исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых он ссылается, Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу статья 85, часть 4 статьи 87 и статья 211 КАС Российской Федерации являются постольку, поскольку на их основании в системе действующего правового регулирования судом разрешается вопрос о применении мер предварительной защиты в случае, когда им рассматривается административное исковое заявление об оспаривании в порядке, предусмотренном главой 21 названного Кодекса , правового акта регионального органа охраны объектов культурного наследия об

отказе во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России как демократическом правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанностью государства (статьи 1 и 2); права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18); все равны перед законом и судом (статья 19, часть 1); каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (статья 45, часть 2); каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а решения, действия или бездействие органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (статья 46, части 1 и 2); судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (статья 123, часть 3).

Ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод обусловлена особым местом судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативами по осуществлению правосудия, вытекающими из статей 10, 11 (часть 1), 18, 118, 120 (часть 1), 125, 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Именно судебная власть, предназначенная к тому по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется значение судебных решений как государственных правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер, а потому одной из важнейших конституционных задач в деле организации надлежащего отправления правосудия является обеспечение независимости, беспристрастности и эффективности судебной защиты. Раскрывая содержание права на судебную защиту как одного из основных неотчуждаемых прав человека и одновременно как гарантии и средства обеспечения всех других прав и свобод, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что данное право предполагает наличие конкретных институциональных и процессуальных механизмов, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить полноценное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, не нарушая при этом надлежащий баланс между частными и публичными интересами. Следовательно, законодательное регулирование доступа к суду посредством нормативного определения условий реализации права на судебное обжалование не должно отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, а возможные их ограничения должны быть соразмерными и обуславливаться необходимостью защиты конституционных ценностей (постановления от 3 февраля 1998 года № 5-П, от 25 декабря 2001 года № 17-П, от 11 мая 2005 года № 5-П, от 19 июля 2011 года № 17-П, от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П, от 31 января 2023 года № 5-П, от 25 декабря 2023 года № 60-П и др.).

Конституция Российской Федерации непосредственно не закрепляет порядка и условий судебного оспаривания решений, действий или бездействия органов публичной власти и их должностных лиц. Обязанность их урегулирования согласно ее статьям 71 (пункт "о") и 128 (часть 3) лежит на федеральном законодателе, который, опираясь на конституционные цели и ценности, полномочен - в пределах имеющейся у него свободы усмотрения и принимая во внимание отсутствие у заинтересованных лиц конституционно гарантированной возможности по своему усмотрению выбирать те или иные формы и способы реализации права на судебную защиту - устанавливать правила судопроизводства, в том числе касающиеся мер предварительной защиты, с тем чтобы обеспечить как разумный баланс судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений, с одной стороны, так и стабильность, определенность и предсказуемость правовых

состояний (статусов) субъектов публично-правовых отношений с учетом специфики отдельных категорий споров - с другой (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2017 года № 20-П , от 21 января 2019 года № 6-П , от 24 марта 2020 года № 12-П , от 28 октября 2021 года № 46-П , от 20 ноября 2023 года № 53-П и др.).

3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации , определяя порядок осуществления административного судопроизводства в отношении подведомственных судам общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, детально регламентирует процессуальные правила, в соответствии с которыми административный истец может не только получить доступ к суду, но и добиться правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административных дел, а также исполнения судебных актов, вступивших в законную силу.

Одним из предусмотренных названным Кодексом процессуальных средств, направленных на создание условий, необходимых для справедливого отправления административного судопроизводства и беспрепятственного исполнения решения по административному делу, рассматриваемому судом, являются согласно его статье 85 меры предварительной защиты, которые могут быть применены, если до принятия судебного решения или примирения сторон существует опасность нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту которых подано административное исковое заявление, или если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер. Это, помимо прочего, означает, что, когда судебная защита прав и свобод осложняется реальной или потенциальной угрозой неисполнения вынесенного по результатам судебного рассмотрения административного дела решения либо затруднением его исполнения в будущем, возникает объективная потребность своевременного применения таких мер, в том числе в виде приостановления действия оспариваемых актов или запрета совершения оспариваемых действий (пункт 16 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 июня 2023 года № 15 "О некоторых вопросах принятия судами мер по обеспечению иска, обеспечительных мер и мер предварительной защиты"). Иначе искажалась бы сама суть административной юстиции, к которой обращается административный истец в целях судебной защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов, и тем самым не гарантировалось бы их реальное восстановление, что было бы несовместимо с конституционными принципами справедливого правосудия и эффективной судебной защиты, а также порождало бы разумные сомнения в авторитете не только судебной, но и в целом государственной власти.

В соответствии с главой 7 "Меры предварительной защиты по административному иску" КАС Российской Федерации суд в случае необходимости может приостановить полностью или в части действие оспариваемого решения, запретить совершать определенные действия, принять иные меры предварительной защиты (часть 2 статьи 85). Заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску может быть подано в суд одновременно с административным иском или до рассмотрения административного дела по существу, а также до вступления решения в законную силу, либо ходатайство об их применении может быть изложено непосредственно в административном исковом заявлении (часть 1 статьи 86). Заявление о применении мер предварительной защиты по административному иску рассматривается судьей единолично в судах первой и апелляционной инстанций без извещения лиц, участвующих в деле, не позднее следующего рабочего дня после дня поступления заявления в суд или после устранения в заявлении выявленных судом недостатков (части 1 и 3 статьи 87). Определение суда о применении мер предварительной защиты по административному иску приводится в исполнение немедленно в порядке, установленном для исполнения судебных актов (часть 1 статьи 88). Меры предварительной защиты по административному иску могут быть отменены судом по своей инициативе либо по

заявлению лиц, участвующих в деле (часть 1 статьи 89). На определение суда о применении или об отмене мер предварительной защиты по административному иску может быть подана частная жалоба (часть 1 статьи 90). В случае подачи частной жалобы на определение суда о применении мер предварительной защиты по административному иску суд не приостанавливает исполнение этого определения, а при подаче частной жалобы на определение суда об отмене таких мер его исполнение приостанавливается (часть 2 статьи 90).

Из содержания перечисленных норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в совокупности с иными его положениями вытекает, что суд при рассмотрении административного иска вправе - исходя из конституционного принципа самостоятельности судебной власти, предполагающего обладание в пределах, установленных федеральным законом, дискреционными полномочиями, необходимыми для справедливого отправления правосудия, - оперативно принять по административному иску адекватные меры предварительной защиты временного характера, если существует явная опасность нарушения материальных прав и их защита будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер, в частности в случае, когда рассматриваемое административное дело сопряжено с очевидным риском неисполнения судебного постановления, вступившего в законную силу.

Следовательно, применение судом законных и обоснованных мер предварительной защиты по административному иску, которым оспариваются правовые акты (действия, бездействие) органов или должностных лиц публичной власти, в том числе когда установленными фактическими обстоятельствами конкретного дела подтверждена вероятность неисполнения или ненадлежащего исполнения вступившего в законную силу решения суда, отвечает конституционному предназначению судебной защиты, гарантированной статьями 18, 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 118 (часть 1) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

4. Закрепляя меры предварительной защиты по административному иску, которые в случае необходимости их принятия должны быть соотносимы с заявленным требованием и соразмерны ему, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации применительно к делам об оспаривании нормативных правовых актов устанавливает, что при рассмотрении соответствующих административных исков суд вправе принять по таким административным делам единственно возможную меру в виде запрета применения оспариваемого акта или отдельных его положений в отношении административного истца, а также специально оговаривает недопустимость использования иных мер предварительной защиты в делах об оспаривании нормативных правовых актов (статья 211).

Содержащееся в названном Кодексе императивное указание на допустимость использования в административных делах об оспаривании нормативных правовых актов лишь одной меры предварительной защиты - запрета применения такого акта в отношении административного истца имеет разумное правовое основание в том, что оспариваемый в порядке административного судопроизводства нормативный правовой акт с учетом его обычного, наиболее распространенного понимания как акта, адресованного неопределенному кругу лиц, рассчитанного на многократное применение и устанавливающего общие правила поведения, затрагивает как права, свободы и законные интересы административного истца, так и всех иных участников (субъектов) регулируемых данным актом правоотношений. Соответственно, применение судом мер предварительной защиты в виде приостановления его действия - тем более что в силу части 6 статьи 208 КАС Российской Федерации он может быть оспорен в течение всего срока действия - приводило бы, по сути, к не основанному на вступившем в законную силу окончательном судебном решении по административному делу несоразмерному (непропорциональному) вмешательству в нормативное правовое регулирование, выходящему по своим юридическим последствиям (параметрам) за пределы инициированного истцом административно-правового спора.

Поскольку признание нормативного правового акта недействующим согласно части 1 статьи 216 КАС

Российской Федерации означает невозможность его применения с указанной судом даты по отношению к любым лицам, а не только к административным истцам, приостановление действия такого акта до вступления в законную силу окончательного судебного решения по административному делу было бы сопряжено с рисками отступления от стабильности (устойчивости) правового регулирования, оказывающего неперсонифицированное воздействие на субъектов опосредуемых им отношений, а значит, расходилось бы со статьями 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц и порождать их произвольное и несоразмерное ограничение.

Невозможность приостановления судом действия нормативного правового акта, оспариваемого административным истцом, в качестве меры предварительной защиты обусловлена еще и тем, что принятие нормативного правового акта в силу его юридической природы само по себе не в состоянии, как правило, служить непосредственной причиной нарушения прав, свобод и законных интересов граждан (организаций). Негативное воздействие такого акта на отношения с участием указанных субъектов обычно имеет место лишь тогда, когда установленные в нем правила в результате правоприменительной деятельности органов и должностных лиц публичной власти порождают препятствия к реализации этими субъектами прав и свобод, законных интересов либо произвольно возлагают на них ту или иную обязанность, что не исключает в подобного рода случаях принятия судом мер предварительной защиты в виде полного или частичного приостановления действия оспариваемого правоприменительного решения (ненормативного правового акта) либо запрета совершения оспариваемого действия.

Соответственно, представляется закономерным, что ни в одном из перечисленных в Конституции Российской Федерации (статья 118, часть 2) видов судопроизводства не предусмотрен в настоящее время институт приостановления по решению суда действия нормативных правовых актов. Так, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, устанавливая, что арбитражный суд по заявлению лица, участвующего в деле, а в случаях, предусмотренных данным Кодексом, и иного лица может принять срочные временные меры, направленные на обеспечение иска или имущественных интересов заявителя (обеспечительные меры), в том числе в случае отложения судебного разбирательства в целях урегулирования спора (часть 1 статьи 90), в то же время предусматривает, что подача заявления в Суд по интеллектуальным правам об оспаривании нормативного правового акта не приостанавливает действие этого акта (часть 3 статьи 193). Таким образом, недопустимость применения судом, рассматривающим административное дело об оспаривании нормативного правового акта, в качестве меры предварительной защиты по административному иску приостановления действия такого акта оправдана конституционно значимыми целями обеспечения стабильности и предсказуемости нормативной основы правового регулирования в отношении неограниченного (неопределенного) круга их субъектов, вытекающими из принципов юридического равенства и поддержания взаимного доверия государства и общества (статья 19, часть 1; статья 75 1 Конституции Российской Федерации), а наличие у суда полномочия запретить применение обжалуемого нормативного правового акта или его отдельных положений в отношении административного истца, не исключая при этом использование последним при оспаривании основанных на таком акте правоприменительных решений (действий) иных мер предварительной защиты, включая приостановление действия соответствующих решений (запрета совершения оспариваемых действий), позволяет сделать вывод, что оспариваемые законоположения сами по себе согласуются с обеспечением конституционного баланса частных и публичных интересов при отправлении правосудия и не выходят за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя.

В то же время абсолютизация судами, рассматривающими административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта, невозможности применения в таких делах других мер

предварительной защиты по соответствующему административному иску, кроме предусмотренного статьей 211 КАС Российской Федерации запрета применения указанного акта в отношении административного истца, не учитывает складывающейся в правовом регулировании, в том числе связанном с правовой охраной объектов культурного наследия, расширительной интерпретации юридической природы и отличительных свойств (признаков) нормативных правовых актов, позволяющей относить к ним, помимо прочего, те акты, которые, самостоятельно не устанавливая (отменяя, изменяя) общеобязательных правил, обладают - в той или иной степени - нормативными качествами, проявляющимися в их способности оказывать существенное воздействие на правовой режим различных объектов, влияющий на особые условия их использования (эксплуатации) и защиты.

В частности, суды при рассмотрении административных исков о признании недействующими приказов региональных органов охраны объектов культурного наследия об отказе во включении объектов, обладающих признаками объектов культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия традиционно относят их к нормативным актам, о чем свидетельствуют не только материалы правоприменительного дела заявителя, но и письмо заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2023 года № 4-ВС-6193/23, полученное на стадии предварительного изучения Конституционным Судом Российской Федерации жалобы Д.В.Сергеева, в котором со ссылкой на постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" (пункт 2) прямо констатируется их нормативный характер. Признание данных правовых актов в качестве нормативных присуще и законодательству субъектов Российской Федерации, что, например, находит подтверждение в пункте 2.3.7 Положения о комитете по сохранению культурного наследия Ленинградской области (утверждено постановлением Правительства Ленинградской области от 24 декабря 2020 года № 850), согласно которому к компетенции данного комитета относится принятие нормативных правовых актов в форме приказов, а также правовых актов, имеющих ненормативный характер, в форме распоряжений.

В результате правоприменительная практика рассмотрения судами административных исковых заявлений об оспаривании приказов региональных органов охраны объектов культурного наследия об отказе во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень объектов культурного наследия свидетельствует об осуществлении судебного разбирательства таких исков по правилам главы 21 "Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" КАС Российской Федерации .

При этом специфика таких правовых актов и обусловленных их принятием правовых последствий состоит в том, что их действие может не сопровождаться непосредственным применением к административному истцу, вследствие чего эффект предварительной защиты не всегда может быть обеспечен запретом применения оспариваемых положений непосредственно в отношении административного истца. Однако это не исключает, что его права, наряду с правами других лиц, могут быть нарушены теми или иными действиями либо бездействием в отношении указанного объекта, а потому единственно возможная в данном виде административных споров мера предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого в порядке, предусмотренном главой 21 КАС Российской Федерации , правового акта (отдельных его положений) в отношении административного истца для подобного рода случаев оказывается объективно бесперспективной. Как следствие, с учетом особенностей правового регулирования данной сферы общественных отношений, в которых принимаются такие правовые акты, это может порождать неприемлемые издержки, чреватые необратимыми последствиями для объектов, обладающих признаками объекта

культурного наследия, во включении которых в перечень выявленных объектов отказано.

5. В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, а также обязан заботиться о сохранении культурного наследия, беречь памятники истории и культуры; культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа, поддерживается и охраняется государством; государство защищает культурную самобытность всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия (статья 44, части 1 и 2; статья 68, часть 4; статья 69, часть 2).

Приведенные конституционные положения гарантируют гражданам и их объединениям возможность свободно участвовать как в создании различных объектов культуры, так и в пользовании ими, что подразумевает ответственность публичной власти за обеспечение предметной государственной защиты памятников истории и культуры, отвечающей традиционным российским духовно-нравственным ценностям. Это, в частности, подтверждается Федеральным законом "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" , а также Областным законом Ленинградской области от 25 декабря 2015 года № 140-оз "О государственной охране, сохранении, использовании и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Ленинградской области", устанавливающими, что охрана объектов культурного наследия является одной из приоритетных задач органов государственной власти и местного самоуправления.

Названный Федеральный закон относит к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры (часть первая статьи 3), подразделяя их на имеющие федеральное, региональное и местное (муниципальное) значение (статья 4). Согласно его статье 9 2 одним из полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия является определение порядка принятия решения о включении объекта культурного наследия регионального значения или объекта культурного наследия местного (муниципального) значения в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (подпункт б).

Общие требования, предъявляемые к порядку выявления объектов культурного наследия в целях решения вопроса об их включении в единый государственный реестр, устанавливаются статьей 16 1 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" , согласно которой региональные (муниципальные) органы охраны объектов культурного наследия организуют проведение работ по выявлению и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия (пункт 1). С заявлением о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в реестр с приложением сведений о местонахождении объекта (адреса объекта или при его отсутствии описания местоположения объекта) и его историко-культурной ценности могут обратиться органы охраны объектов культурного наследия, физическое или юридическое лицо (пункт 2). По результатам рассмотрения соответствующего обращения региональный орган охраны объектов

культурного наследия в установленный срок принимает решение о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия либо об отказе во включении указанного объекта в перечень выявленных объектов культурного наследия (пункт 4). Со дня принятия решения о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия он признается выявленным объектом и подлежит государственной охране, а его снос запрещается (пункты 5 и 10). Региональный орган охраны объектов культурного наследия в установленном порядке уведомляет собственника и (или) иного законного владельца объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, о включении его в перечень выявленных объектов культурного наследия, а также о необходимости выполнения требований к содержанию и использованию указанного объекта (пункт 8).

В случае отказа регионального органа охраны объектов культурного наследия во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия либо бездействия этого регионального органа, выразившегося в непринятии в установленные сроки какого-либо решения в отношении соответствующего объекта, Федеральным законом "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" заявителям предоставлена возможность обжалования в судебном порядке указанных отказа или бездействия (пункт 6 статьи 16 1), что не может препятствовать судебному обжалованию заинтересованными лицами, прежде всего собственниками или законными владельцами такого объекта, и решения о его включении в перечень выявленных объектов культурного наследия.

Согласно статье 33 указанного Федерального закона объекты культурного наследия, включенные в реестр, а равно 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). В отношении же объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, данный Федеральный закон устанавливает только то, что обязанности по обеспечению их сохранности при проведении изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, работ по использованию лесов и иных работ на земельном участке в случае обнаружения таких объектов возлагаются на заказчика работ, застройщика или лицо, проводящее указанные работы, которые в случае обнаружения соответствующих объектов должны незамедлительно приостановить проведение указанных работ и в течение трех дней со дня их обнаружения направить заявление об обнаруженном объекте в региональный орган охраны объектов культурного наследия, обязанный, в свою очередь, после получения такого заявления в установленном порядке организовать работу по определению его историко-культурной ценности (статья 36).

Анализ нормативного содержания этих законоположений не оставляет сомнений, что правовая охрана объектов культурного наследия, связанная с запретом их сноса собственниками и (или) иными законными владельцами, распространяется на объекты, обладающие признаками объектов культурного наследия, в ограниченной форме; во всяком случае она прямо не предусмотрена применительно к объектам, в отношении которых региональным органом охраны объектов культурного наследия принято решение об отказе во включении в перечень выявленных объектов культурного наследия.

6. Такое законодательное регулирование правовой охраны объектов культурного наследия не содержит действенных гарантий того, что в случае судебного оспаривания правовых актов

региональных органов охраны объектов культурного наследия об отказе во включении объектов, обладающих признаками объектов культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия эти объекты будут защищены от сноса (демонтажа). Это, в свою очередь, означает, что и применение к таким актам мер предварительной защиты в виде приостановления их действия может быть лишено какого-либо практического смысла, так как правовое регулирование охраны памятников истории и культуры основывается на том, что объекты, в отношении которых принято решение об отказе во включении в перечень выявленных объектов культурного наследия, не подлежат полноценной государственной охране, не допускающей их уничтожения (разрушения). Даже предоставление суду, рассматривающему административное исковое заявление о признании недействующим правового акта (приказа) регионального органа охраны объектов культурного наследия об отказе во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия, права приостановить действие такого акта при сохранении существующего правового режима охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) может оказаться не в состоянии защитить соответствующий объект от невозполнимой (безвозвратной) утраты, в том числе от его сноса собственником или законным владельцем.

Хотя право граждан, выступающих административными истцами, на доступ к культурным ценностям (статья 44, часть 2, Конституции Российской Федерации) может быть нарушено сносом объекта, в отношении которого до принятия и вступления в законную силу окончательного судебного решения по инициированному ими делу об оспаривании отказа регионального органа охраны объектов культурного наследия сохраняется возможность его включения в перечень выявленных объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), особенно если в дальнейшем подтвердится, что он обладал соответствующими характеристиками (признаками), сами административные истцы непосредственно в правоотношениях, вызванных принятием правового акта (приказа), не находятся, что, по сути, обесмысливает использование единственно возможной при рассмотрении административных споров в соответствии с главой 21 КАС Российской Федерации меры предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца.

Это дает основание заключить, что предусмотренные Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации условия применения мер предварительной защиты в случае оспаривания по правилам главы 21 КАС Российской Федерации правовых актов регионального органа охраны объектов культурного наследия об отказе в придании конкретному объекту, обладающему признаками объекта культурного наследия, статуса выявленного объекта культурного наследия в системе действующего правового регулирования не отвечают конституционным принципам справедливого правосудия, не согласуются с конституционным признанием культуры уникальным наследием многонационального народа Российской Федерации и не содержат эффективных судебных гарантий охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

Между тем Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, закрепляя принципиальную возможность применения мер предварительной защиты по административному иску, не устанавливает их исчерпывающего перечня и не запрещает принимать в случаях, когда защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна, и иные, прямо не упомянутые в нем, меры такой защиты. Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации, к указанным мерам при оспаривании ненормативных правовых актов (действий, бездействия), в частности, относятся: наложение ареста на имущество, принадлежащее административному ответчику и находящееся у него или других лиц; возложение на административного ответчика, других лиц, в том числе не являющихся участниками судебного процесса, обязанности совершить определенные действия или воздержаться от совершения

определенных действий; приостановление взыскания по исполнительному документу, оспариваемому в судебном порядке (пункт 27 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36 "О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации").

Отсутствие у суда возможности возложить на собственника или законного владельца объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, обязанность воздержаться от его сноса при рассмотрении административного искового заявления, которым в порядке, предусмотренном главой 21 КАС Российской Федерации, оспаривается правовой акт регионального органа охраны объектов культурного наследия об отказе во включении соответствующего объекта в перечень выявленных объектов культурного наследия - особенно с учетом того, что при оспаривании бездействия указанного органа, выразившегося в непринятии в установленные сроки решения по данному вопросу, суд не лишен этого полномочия, - препятствует ему применить, если это необходимо и соразмерно обстоятельствам конкретного административного дела, данную меру предварительной защиты по административному иску, что, в конечном счете, подрывает авторитет суда и расходится с обеспечением полноценной судебной защиты прав и свобод граждан (их объединений).

Таким образом, статья 85, часть 4 статьи 87 и статья 211 КАС Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 44 (часть 2), 46 (части 1 и 2) и 68 (часть 4), поскольку в системе действующего правового регулирования они, устанавливая возможность применения судом, рассматривающим административное исковое заявление о признании недействующим правового акта (приказа) регионального органа охраны объектов культурного наследия об отказе во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия, мер предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого акта к административному истцу, необоснованно ограничивают полномочия суда по применению иных мер предварительной защиты по административному иску, чем не обеспечивают эффективную правовую охрану данного объекта от невосполнимой утраты до вступления в законную силу решения суда по административному исковому заявлению.

Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование административного судопроизводства необходимые изменения.

Этим для него не исключается возможность использовать свои нормотворческие полномочия для расширения мер предварительной защиты при рассмотрении в порядке главы 21 КАС Российской Федерации дел об оспаривании и других актов, нормативные свойства которых проявляются в их способности оказывать воздействие на правовой режим различных объектов, порождающее особые условия их использования (эксплуатации) и защиты, а также для совершенствования нормативного правового регулирования в сфере охраны объектов культурного наследия.

Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", полагает необходимым установить, что впредь до внесения соответствующих изменений в законодательное регулирование при судебном оспаривании нормативного правового акта регионального органа охраны объектов культурного наследия об отказе во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия судам надлежит учитывать следующее:

при рассмотрении указанного административного искового заявления суд вправе применить меру предварительной защиты по административному иску в виде возложения на собственника (законного владельца) такого объекта или земельного участка, на котором он расположен, - в случае

неустановления собственника (законного владельца) соответствующего объекта - обязанности воздержаться от его сноса;
если собственник (законный владелец) соответствующего объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, или собственник (законный владелец) земельного участка, на котором он расположен (в случае неустановления собственника или законного владельца самого объекта), не является лицом, участвующим в деле, суд при применении данной меры предварительной защиты обязан привлечь собственника или законного владельца к участию в деле в качестве заинтересованного лица в порядке, установленном статьей 47 КАС Российской Федерации

Поскольку обусловленный признанием настоящим Постановлением оспоренных законоположений не соответствующими Конституции Российской Федерации пересмотр дела Д.В.Сергеева не может привести к восстановлению его прав на справедливое судебное разбирательство и доступ к культурным ценностям, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает необходимым применение к заявителю компенсаторного механизма, форма и размер которого подлежат определению Ленинградским областным судом, рассмотревшим в первой инстанции дело с его участием.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47 1, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать статью 85, часть 4 статьи 87 и статью 211 КАС Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 44 (часть 2), 46 (части 1 и 2) и 68 (часть 4), поскольку в системе действующего правового регулирования они, устанавливая возможность применения судом, рассматривающим в порядке, предусмотренном главой 21 названного Кодекса, административное исковое заявление о признании недействующим правового акта регионального органа охраны объектов культурного наследия об отказе во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия, мер предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого акта к административному истцу, необоснованно ограничивают полномочия суда по применению иных мер предварительной защиты по административному иску.

2. Федеральному законодателю надлежит - исходя из предписаний Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Впредь до внесения соответствующих изменений в законодательное регулирование: при рассмотрении указанного административного искового заявления суд вправе применить меру предварительной защиты по административному иску в виде возложения на собственника (законного владельца) такого объекта или земельного участка, на котором он расположен, - в случае неустановления собственников (законного владельца) соответствующего объекта - обязанности воздержаться от его сноса;
если собственник (законный владелец) соответствующего объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, или собственник (законный владелец) земельного участка, на котором он расположен (в случае неустановления собственника или законного владельца самого объекта), не является лицом, участвующим в деле, суд при применении данной меры предварительной защиты обязан привлечь собственника или законного владельца к участию в деле в качестве заинтересованного лица в порядке, установленном статьей 47 КАС Российской Федерации

.

3. Гражданин Сергеев Дмитрий Владимирович имеет право на применение в отношении него компенсаторных механизмов, форма и размер которых в случае соответствующего обращения определяются Ленинградским областным судом, рассмотревшим в первой инстанции дело с его участием.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 17-П