

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Харламовой Ирины Вячеславовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 31 и пунктом 4 статьи 36 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"

Определение · № 2755-О · от 09.12.2014 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Харламовой Ирины Вячеславовны на нарушение ее конституционных прав

пунктом 2 статьи 31 и пунктом 4 статьи 36 Федерального закона

"Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)

народов Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 9 декабря 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, заслушав заключение судьи Ю.М.Данилова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы гражданки И.В.Харламовой,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданка И.В.Харламова оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 25 июня 2002 года N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации":

пункта 2 статьи 31 "Финансирование историко-культурной экспертизы, порядок назначения и проведения историко-культурной экспертизы", согласно которому заказчик работ, подлежащих историко-культурной экспертизе, оплачивает ее проведение;

пункта 4 статьи 36 "Меры по обеспечению сохранности объекта культурного наследия при проектировании и проведении землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ", согласно которому финансирование землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ осуществляется за счет средств физических или юридических лиц, являющихся заказчиками проводимых работ.

Как следует из представленных материалов, И.В.Харламова, которой по договору купли-продажи от 24 января 2013 года на праве собственности принадлежат земельный участок в городе Городец Нижегородской области и расположенный на нем жилой дом, обратилась в Нижегородский районный суд города Нижнего Новгорода с заявлением о признании незаконными действий Управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области, связанных с возложением на нее как собственника объекта культурного наследия обязанности финансировать работы по обеспечению сохранности памятника археологии федерального значения (культурного слоя) на принадлежащем ей земельном участке, расположенном в границах территории объекта культурного наследия федерального значения "Древнерусский город Городец", подлежащего государственной охране на основании постановления Совета Министров РСФСР от 30

августа 1960 года N 1327 "О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР" (границы территории данного объекта в целях обеспечения сохранности указанного памятника археологии были определены решением Нижегородского областного Совета народных депутатов от 15 сентября 1992 года N 265-м).

Решением Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода от 19 сентября 2013 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Нижегородского областного суда от 12 февраля 2014 года, И.В.Харламовой в удовлетворении ее заявления было отказано. Со ссылкой на положения статей 33, 35, 36, 48 и 49 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" суды пришли к выводу о том, что подготовленное Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области, но не подписанное ею охранное обязательство собственника объекта культурного наследия от 17 апреля 2013 года N 39, предусматривающее, в частности, финансирование собственником организации и проведения работ по сохранению данного объекта в случае осуществления хозяйственной деятельности (строительные, дорожные, мелиоративные и другие виды работ), не противоречит законодательству.

Определением судьи Нижегородского областного суда от 30 апреля 2014 года в передаче кассационной жалобы И.В.Харламовой на данные судебные постановления для рассмотрения в заседании суда кассационной инстанции также было отказано. Судья, сославшись на пункт 4 статьи 48 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", статьи 209 и 210 ГК Российской Федерации, указал, что бремя содержания объекта культурного наследия возлагается на собственника.

Кроме того, определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 21 августа 2013 года И.В.Харламовой со ссылкой на пункт 1 части первой статьи 134 ГПК Российской Федерации было отказано в принятии заявления о признании частично недействующими пунктов 6 и 35 Положения о государственной историко-культурной экспертизе (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 года N 569), которые, как она указывала в заявлении, наряду с аналогичными положениями Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" противоречат Конституции Российской Федерации.

Определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2013 года частная жалоба И.В.Харламовой на определение от 21 августа 2013 года оставлена без удовлетворения. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2014 года в передаче надзорной жалобы заявительницы на определения от 21 августа 2013 года и от 31 октября 2013 года для рассмотрения в Верховном Суде Российской Федерации как суде надзорной инстанции также было отказано.

По мнению заявительницы, пункт 2 статьи 31 и пункт 4 статьи 36 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" противоречат статьям 8 (часть 2), 34, 35 (часть 1), 55 (часть 3) и 57 Конституции Российской Федерации, поскольку необоснованно возлагают на собственников земельных участков, расположенных в границах территорий находящихся в федеральной собственности объектов культурного наследия, финансовые обременения, связанные с охраной таких объектов, включая оплату археологических раскопок, в том числе в случаях, когда собственники приобретают такие земельные участки не непосредственно у государства в порядке приватизации.

2. Согласно статье 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами; никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (части 1-3).

Приведенным положениям Конституции Российской Федерации, выражающим один из основополагающих аспектов верховенства права - общепризнанный в демократических государствах принцип неприкосновенности собственности, выступающий гарантией права собственности во всех его составляющих, корреспондируют положения Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусматривающие, что каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности, никто не может быть лишен своего имущества кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права, государство вправе обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами (статья 1).

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подчеркивал: в силу таких фундаментальных принципов, как верховенство права и юридическое равенство, вмешательство государства в отношения собственности не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению.

Конституция Российской Федерации, наделяя федерального законодателя определенной дискрецией при регулировании права собственности и связанных с ним отношений по владению, пользованию и распоряжению имуществом (статья 71, пункты "в" и "о"), закрепляет в статье 55 (часть 3), что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Из данной нормы Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 и 35 вытекает, что ограничения права собственности могут вводиться федеральным законом, если только они необходимы для защиты других конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, отвечают требованиям справедливости, разумности и соразмерности (пропорциональности), носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо данного конституционного права (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2011 года N 7-П и др.).

3. Конституция Российской Федерации закрепляет обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (статья 44, часть 3). Эта конституционная обязанность конкретизирована в Федеральном законе "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", который регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и который, согласно его преамбуле, направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры. В преамбуле данного Федерального закона также подчеркивается, что объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются

неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.

3.1. Государственная охрана такого невосполнимого ресурса, как объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), - одна из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, для реализации которой Федеральным законом "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" предусмотрены, в частности, процедуры сохранения объектов культурного наследия, под которыми понимаются направленные на обеспечение физической сохранности объекта культурного наследия ремонтно-реставрационные работы, в том числе консервация объекта культурного наследия, ремонт памятника, реставрация памятника или ансамбля, приспособление объекта культурного наследия для современного использования, а также научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научно-методическое руководство, технический и авторский надзор; в случае невозможности обеспечить физическую сохранность объекта археологического наследия под его сохранением понимаются спасательные археологические полевые работы с полным или частичным изъятием археологических предметов из раскопов (статья 40).

Статья 48 данного Федерального закона предусматривает, что объекты культурного наследия могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, частной собственности, а также в иных формах собственности; особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия определяются данным Федеральным законом, гражданским законодательством Российской Федерации, градостроительным законодательством Российской Федерации, земельным законодательством Российской Федерации; собственник объекта культурного наследия несет бремя содержания принадлежащего ему объекта культурного наследия с учетом требований данного Федерального закона, если иное не установлено договором между собственником и пользователем данным объектом культурного наследия (пункты 1-3).

На реализацию этой обязанности направлены положения того же Федерального закона, согласно которым при государственной регистрации права собственности на объект культурного наследия (пункт 4 статьи 48) и при отчуждении объекта культурного наследия из государственной или муниципальной собственности (пункт 4 статьи 50) собственник объекта культурного наследия, а при заключении договора аренды объекта культурного наследия (пункт 5 статьи 55) либо договора безвозмездного пользования объектом культурного наследия (пункт 4 статьи 56) - пользователь объекта культурного наследия оформляет так называемое охранное обязательство, которым он принимает на себя обязательства по содержанию объекта культурного наследия, по его сохранению (включая требования к порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ, к условиям доступа к нему граждан и т.п.) и по выполнению иных обеспечивающих его сохранность требований, что представляет собой ограничения (обременения) права собственности на данный объект. Тем самым федеральным законодателем была предпринята попытка обеспечить баланс публичных и частных интересов, ограничив права граждан - собственников объектов недвижимости, расположенных на земельных участках, в пределах которых находятся объекты культурного (археологического) наследия, принадлежащие государству.

Обременения же в виде оплаты проведения историко-культурной экспертизы, а также земляных и иных работ на земельных участках, в пределах которых располагаются объекты археологического наследия, возлагаются Федеральным законом "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" на заказчиков проводимых работ (пункт 1 статьи 31, статья 36): в случае расположения на территории, подлежащей хозяйственному освоению, объектов культурного наследия землеустроительные, земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы на территориях, непосредственно связанных с земельными участками в границах территории указанных объектов, проводятся при наличии в

проектах проведения таких работ разделов об обеспечении сохранности данных объектов культурного наследия, получивших положительные заключения экспертизы проектной документации; финансирование указанных работ осуществляется за счет средств физических или юридических лиц, являющихся заказчиками проводимых работ.

Причем перечень мер по обеспечению сохранности объекта культурного наследия для заказчика работ в случае проведения таких работ на территориях, непосредственно связанных с земельными участками в границах территорий объектов культурного наследия, гораздо меньше, чем содержащийся в охранном обязательстве перечень мер по сохранению (статья 40, пункт 4 статьи 48 данного Федерального закона) объекта культурного наследия для собственника такого объекта: заказчик обязан иметь проект проведения этих работ, включающий раздел об обеспечении сохранности объекта культурного наследия, получить положительное заключение экспертизы проектной документации, а также оплатить проведение указанных работ и экспертизы (пункт 3 статьи 52 и пункт 4 статьи 35; пункты 1, 2 статьи 31 и пункты 2, 3 статьи 36 данного Федерального закона). При этом в силу статьи 31 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" историко-культурная экспертиза проводится до начала землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, осуществление которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на объект культурного наследия, и (или) до утверждения градостроительных регламентов (пункт 1); заказчик работ, подлежащих историко-культурной экспертизе, оплачивает ее проведение (пункт 2).

На обязанность заказчика работ, подлежащих историко-культурной экспертизе, оплатить ее проведение не влияет то обстоятельство, что статьей 28 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" определение степени соответствия проектной документации и производственных работ нормативным требованиям к сохранению объекта культурного наследия в качестве цели проведения государственной историко-культурной экспертизы в настоящее время не называется, - эта цель указана в других его нормах (пункт 1 статьи 31, пункт 3 статьи 36).

3.2. И.В.Харламова, будучи собственником земельного участка, на территории которого находится объект культурного (археологического) наследия, обжаловала в суд общей юрисдикции действия Управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области в части возложения на нее как на собственника финансирования работ по охране культурного слоя принадлежащего ей земельного участка в случае осуществления на этом участке хозяйственной деятельности.

Между тем объект археологического наследия (культурный слой) и земельный участок, в пределах территории которого он располагается, находятся в гражданском обороте отдельно; объекты археологического наследия, равно как и все археологические предметы, залегающие на поверхности земли, в земле или под водой, в силу статьи 49 "Особенности владения, пользования и распоряжения объектом археологического наследия и земельным участком или водным объектом, в пределах которых располагается объект археологического наследия" Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" находятся в государственной собственности (пункты 2 и 3).

Следовательно, имея в собственности земельный участок, И.В.Харламова собственником объекта археологического (культурного) наследия либо его пользователем по договору аренды или договору безвозмездного пользования не является.

Заявительница считает неконституционными положения пункта 2 статьи 31 и пункта 4 статьи 36 данного Федерального закона, поскольку эти положения, по ее мнению, необоснованно возлагают на собственников земельных участков, в границах территорий которых находятся объекты культурного наследия, финансовые расходы по сохранности этих объектов.

Вопреки утверждению заявительницы, эти законоположения возлагают финансовые обременения не на всех собственников земельных участков, расположенных в границах территории такого объекта, а только на тех, кто, являясь заказчиком, проводит землеустроительные, земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы в культурном слое, подвергая его опасности повреждения или уничтожения.

Следовательно, эти обременения не являются произвольными или чрезмерными, так как направлены на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия.

Таким образом, положения пункта 2 статьи 31 и пункта 4 статьи 36 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" имеют целью защиту конституционно значимых ценностей и достижение баланса частных и публичных интересов, не затрагивают самое существо конституционных гарантий защиты собственности, закрепленных в статьях 8 (часть 2), 34 и 35 во взаимосвязи со статьями 17, 19, 55 (часть 3), 56 (часть 3) и 71 (пункт "в") Конституции Российской Федерации, и применительно к специфике охраны объектов культурного наследия не могут рассматриваться как чрезмерное ограничение названных конституционных прав и свобод.

Проверка же законности и обоснованности судебных решений, правильности выбора правовых норм, подлежащих применению, к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не относится.

4. Федеральным законом от 22 октября 2014 года N 315-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" был внесен ряд существенных изменений и уточнений как в оспариваемые И.В.Харламовой законоположения, так и в положения, находящиеся с ними в системной взаимосвязи. Начало действия Федерального закона от 22 октября 2014 года N 315-ФЗ - 22 января 2015 года (кроме пункта 10 статьи 1 и статьи 11, которые вступят в действие с 1 января 2016 года).

Новым законодательным регулированием расширен и уточнен содержащийся в статье 28 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" перечень целей проведения государственной историко-культурной экспертизы, который теперь предусматривает, в частности, установление требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места либо особого режима использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия, установление границ территорий зон охраны объекта культурного наследия, особых режимов использования земель в границах зон охраны объекта культурного наследия (абзац пятый).

В системной взаимосвязи с оспариваемым заявительницей пунктом 2 статьи 31 данного Федерального закона, предусматривающим, что заказчик работ, подлежащих историко-культурной экспертизе, оплачивает ее проведение, находится внесенный в его статью 30 абзац двенадцатый, согласно которому объектом экспертизы является, в частности, документация, за исключением научных отчетов о выполненных археологических полевых работах, содержащая результаты исследований, в соответствии с которыми определяется наличие или отсутствие объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, на земельных участках, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ.

Оспариваемый заявительницей пункт 4 статьи 36 в новой редакции данного Федерального закона отсутствует. В силу нового правового регулирования обязанность собственника земельного участка

по финансированию работ по сохранению объекта культурного наследия (в смысле требований пункта 2 статьи 40 о проведении спасательных археологических полевых работ в отношении объекта археологического наследия, обеспечение физической сохранности которого невозможно) будет вытекать из положений абзаца первого пункта 5 статьи 5-1, статьи 47-2, статьи 47-3, пунктов 1, 6 и 11 статьи 47-6.

Таким образом, федеральный законодатель сохранил прежний подход к обязанности собственника земельного участка, в границах которого расположен объект археологического наследия, оплатить проведение государственной историко-культурной экспертизы, а также последующее проведение земляных и строительных работ.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Харламовой Ирины Вячеславовны, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

N 2755-О