



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-Г10-11

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

28 апреля 2010 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Калининой Л.А., Анишиной В.И.  
при секретаре Алешиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Яковлева В.А. на решение Московского областного суда от 18 февраля 2010 г., которым оставлено без удовлетворения его заявление о признании недействующими пункта 1 постановления правительства Московской области от 30 мая 2001 г. № 156/18 «Об утверждении границ территории и зон охраны памятника истории и культуры - ансамбля усадьбы «Архангельское» Красногорского района» и приложения к данному постановлению.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Яковлева В.А. – Приходько И.А., Сагло С.С., поддержавших доводы кассационной жалобы, представителей губернатора и правительства Московской области – Горячевой Ю.И., Сибиревой Л.С., представителей Министерства культуры Московской области Праведниковой Т.Э., Лоскутовой А.Л., Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия Кочешева С.П., Соседова Е.В., представителя администрации Красногорского муниципального района Московской области Марченковой Е.Н., представителей Государственного учреждения культуры «Государственный музей-усадьба «Архангельское» Кочетова В.В., Шушкевич Д.И., просивших оставить решение без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение

законным и обоснованным, а по этому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**у с т а н о в и л а :**

Яковлев В. А. обратился в суд с заявлением о признании недействующим пункта 1 постановления правительства Московской области от 30 мая 2001 г. № 156/18 «Об утверждении границ территории и зон охраны памятника истории и культуры - ансамбля усадьбы «Архангельское» Красногорского района» и приложения к данному постановлению, в котором приведены описание и графическое изображение границ территории памятника истории и культуры - ансамбля усадьбы «Архангельское» как земель историко-культурного назначения, зон его охраны (охранной зоны, зоны регулирования застройки и зоны охраняемого ландшафта) и режимы их содержания.

Полагал данный правовой акт постановленным с нарушением норм Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации в музеях Российской Федерации», Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры», постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 г. № 388 «О мерах по сохранению и дальнейшему использованию комплекса памятников истории и культуры усадьбы «Архангельское» в Московской области», Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утвержденной приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33 и Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденной приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203.

Утверждение границ территории памятника, по мнению заявителя, привело к незаконному утверждению и зон охраны памятника и, как следствие, к незаконному наложению обременения в виде ограничения строительных и других работ на принадлежащий ему (заявителю) участок площадью [REDACTED] кв.м с разрешенным видом использования - для индивидуального жилищного строительства, расположенного в пос. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]; земельный участок поставлен под угрозу судебного истребования органами федеральной власти, поскольку вся территория в пределах охранных зон памятника является федеральной собственностью.

Считал, что в силу положений статей 2 и 5 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и статьи 11.1 Земельного кодекса Российской Федерации граница территории памятника должна быть четко определена (посредством межевания), не накладываться на границы иных земельных участков и проходить только по границе сопредельных земельных участков. Между тем в приложении к оспариваемому постановлению правительства Московской области граница территории

памятника, в нарушение положений федерального законодательства, определяется посредством линии, нарисованной на карте в литерах, без привязки к границам существующих земельных участков, вследствие чего данные участки попали в территорию памятника; в постановлении правительства Московской области № 156/18 содержатся положения о воссоздании утраченных объектов культурного наследия, располагавшихся на территории ансамбля усадьбы «Архангельское», что противоречит статье 47 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в соответствии с которой подобное решение может быть принято только Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа охраны объектов культурного наследия, основанному на заключении историко-культурной экспертизы; пунктом 5 приложения к постановлению правительства Московской области от 30 мая 2001г. № 156/18 на некоторых участках территории памятника разрешается регулируемая застройка, в то время как статьей 35 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» установлен прямой запрет строительства на территории памятника или ансамбля.

Оспариваемым постановлением были взяты под охрану утраченные памятники, в то время как федеральное законодательство подобного не предусматривало и не предусматривает; территория памятника истории и культуры - ансамбля усадьбы «Архангельское» была увеличена более чем в десять раз и составила 657 га, в то время как постановлением главы Красногорского района Московской области от 11 сентября 2000 г. за музеем-усадьбой «Архангельское» были закреплены земельные участки общей площадью 62,76 га, о чем музею были выданы свидетельства о государственной регистрации права, именно эта территория является территорией данного памятника истории и культуры; в нарушение положений статей 19 и 63 Лесного кодекса Российской Федерации изменена категория данных земель на земли особо охраняемых территорий и объектов (земли историко-культурного назначения), в то время как это относится к компетенции Российской Федерации.

Правительство Московской области, привлеченные к участию Министерство культуры Московской области, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, администрация Красногорского муниципального района Московской области, Государственное учреждение культуры «Государственный музей-усадьба «Архангельское» с заявлением не согласились.

Решением Московского областного суда от 18 февраля 2010 г. Яковлеву В.А. в удовлетворении заявления отказано.

В кассационной жалобе поставлен вопрос об отмене судебного решения как вынесенного с нарушением норм процессуального и материального права.

Изучив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия не находит их подлежащими удовлетворению ввиду отсутствия оснований, предусмотренных статьей 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Из наименования и содержания оспариваемого правового акта усматривается его целевая направленность, а именно предмет регулирования составляет вопрос, связанный с государственной охраной объекта культурного наследия, основы которой регламентированы Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Согласно преамбуле, пункту 2 статьи 2 данного Федерального закона гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации; государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; правовое регулирование в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Основ законодательства Российской Федерации о культуре и осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, также принимаемыми в соответствии с ними в пределах компетенции субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Под государственной охраной объектов культурного наследия понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (статья 6).

Государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя систему мероприятий, предусмотренных статьями 33-39 этого Федерального

закона. В их перечень входит и установление зоны охраны объектов культурного наследия.

В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны объекта культурного наследия.

Охранный зона - территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

Зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности - территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

Зона охраняемого природного ландшафта - территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

Границы зон охраны объекта культурного наследия (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия), режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон утверждаются на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения - органом государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия, а в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (статья 34).

В соответствии с Положением о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2008 года № 315 на сопряженной с объектом культурного наследия территории может быть установлена одна или несколько зон охраны: охраняемая зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности,

зона охраняемого природного ландшафта. Границами зон охраны объекта культурного наследия являются линии, обозначающие территорию, за пределами которой осуществление градостроительной, хозяйственной и иной деятельности не оказывает прямое или косвенное негативное воздействие на сохранность данного объекта культурного наследия в его исторической среде. Границы зон охраны объекта культурного наследия могут не совпадать с границами территориальных зон и границами земельных участков. Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется соответствующим проектом. На основании проекта зон охраны объекта культурного наследия федерального значения и положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации утверждает по согласованию с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия границы зон охраны объекта культурного наследия народов Российской Федерации или объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон.

В такой ситуации, отказывая Яковлеву В.А. в удовлетворении заявления, суд обоснованно исходил из того, что границы территории памятника истории и культуры – ансамбля усадьбы «Архангельское» как земель историко-культурного назначения, его зон охраны (охранной зоны, зоны регулирования застройки и зоны охраняемого ландшафта) и режимы их содержания утверждены правомерно; нормотворческая компетенция в этой сфере общественных отношений субъектом Российской Федерации не превышена.

Из материалов дела видно, что правовой режим музея-усадьбы Архангельское как памятника истории и культуры государственного значения определен постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР», Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения». Указанными актами утвержден перечень объектов музея-усадьбы «Архангельское» подлежащих государственной охране.

Согласно подпункту 1.3 пункта 1 Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утвержденной приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33, границы территории недвижимых памятников вступают в силу одновременно со взятием памятника под охрану государства.

В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1996 г. № 388 «О мерах по сохранению и дальнейшему использованию комплекса памятников истории и культуры усадьбы «Архангельское» в Московской области» администрации Московской области и Министерству культуры Российской Федерации с участием заинтересованных организаций было поручено в 1996-1997 годах установить

охранные зоны музея-усадьбы «Архангельское», а также режим содержания и использования памятников истории и культуры, охранных зон музея-усадьбы «Архангельское» и обеспечить его соблюдение.

Впоследствии границы территории и зон охраны ансамбля усадьбы «Архангельское» и режимы их содержания были определены в соответствии с проектом, который был разработан творческой мастерской «Экоград - Наследие» Государственного института проектирования городов «ГИПРОГОР» в 1997 году; проект согласован с Министерством культуры Российской Федерации и Центральным советом Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры (л.д. 194, 213-215) и рекомендован к утверждению администрацией Московской области (л.д. 134).

Поэтому у суда нет оснований для суждений о произвольном установлении границ территории и зон охраны памятника истории и культуры – ансамбля усадьбы «Архангельское» Красногорского района, повлекшем нарушение прав заявителя по владению, пользованию и распоряжению земельным участком площадью █████ кв.м с разрешенным видом использования - для индивидуального жилищного строительства, расположенного в пос. Горки-6 Красногорского района Московской области, на чем фактически настаивает заявитель.

Проверяя законность оспариваемого правового акта, суд первой инстанции правильно пришел к выводу, что на период принятия постановления правительства Московской области № 156/18 порядок установления границ территории памятника истории и культуры не был определен. Из анализа нормативных правовых актов, на нормы которых ссылается суд в этой части решения, весьма ясно и определенно следует, что на момент принятия оспариваемого постановления статья 15 Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 г., в соответствии с которой установление границ территорий памятников, историко-культурных заповедников (музеев – заповедников) и национальных парков республиканского (РСФСР) значения относилось к ведению РСФСР, прекратила свое действие в связи с Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации»; согласно Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» установление границы территории объекта культурного наследия как объекта градостроительной деятельности особого регулирования с 1 января 2008 г. является полномочием органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Доводы кассационной жалобы о неверном истолковании судом пунктов 1.4, 2.3 и 2.4 Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утвержденной приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33, несостоятельны. Судебная коллегия подтверждает суждения суда первой инстанции, сводящиеся к тому, что иной организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры, чем это

предусмотрено федеральным законодателем в оспариваемом постановлении не усматривается; принцип возможного установления нескольких зон охраны на территории, сопряженной с объектом культурного наследия, а именно охраняемой зоны, зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зоны охраняемого природного ландшафта, регламентированных Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», соблюден.

В кассационной жалобе заявитель настаивает, что территория данного памятника истории и культуры уже была определена до принятия оспариваемого постановления посредством закрепления за музеем-усадьбой «Архангельское» двух земельных участков общей площадью 62,76 га на праве постоянного (бессрочного) пользования (л.д. 40, 41).

Между тем анализ оспариваемого постановления в системной взаимосвязи со статьей 29 Федерального закона от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации» приводит к выводу о том, что предоставление музею-усадьбе «Архангельское» двух земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования, само по себе не свидетельствует о незаконности оспариваемого постановления.

Как следует из текста статей 1, 2, 3, 4, 26-33 этого Федерального закона, предмет его регулирования составляет вопрос создания и определения правового положения музеев в Российской Федерации в форме учреждения для осуществления культурных, образовательных и научных функций некоммерческого характера.

Согласно пунктам 2, 2.1 Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденной приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203, территорией недвижимого памятника истории и культуры является земельный участок, непосредственно занимаемый памятником и связанный с ним исторически и функционально. Ансамблем недвижимых памятников истории и культуры является группа объектов одного или нескольких видов, возникших одновременно или дополнивших друг друга в течение времени, объединенных общностью территории и исторического развития, образующих единство градостроительной, архитектурно-художественной композиции.

Таким образом, судом правильно отмечено, что постановлением главы Красногорского района Московской области от 11 сентября 2000 г. № 892/9 границы территории объекта культурного наследия - памятника истории и культуры федерального значения - ансамбля усадьбы «Архангельское» Красногорского района не устанавливались и не могли быть установлены.

Доводы заявителя о том, что граница территории памятника должна быть определена посредством межевания, судом правильно признаны несостоятельными. Действительно, на период принятия оспариваемого постановления правительства Московской области федеральное законодательство подобных требований не содержало.

Ссылки Яковлева В.А. на неправомерное изменение оспариваемым постановлением объектного состава памятников ансамбля - усадьбы «Архангельское» по сравнению с тем, как он определен постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327, суд правильно счел необоснованными. Во всяком случае, из текста оспариваемого постановления правительства Московской области и приложения к нему не следует, что данным постановлением определяется или изменяется состав объектов культурного наследия, входящих в ансамбль усадьбы «Архангельское». В приложении к оспариваемому постановлению (раздел 2) определен режим содержания территории памятника - ансамбля усадьбы «Архангельское», в том числе ее частей, обозначенных историческими названиями (Горятино, Житный двор и др). Этот режим включает в себя выявление, сохранение и восстановление отдельных элементов усадебного комплекса, а не объектов культурного наследия в целом.

Несостоятельно утверждение Яковлева В.А. о нарушении оспариваемым постановлением статьи 47 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ. Каких-либо норм, возлагающих на федеральные органы государственной власти обязанности по воссозданию утраченных объектов культурного наследия за счет средств федерального бюджета, текст постановления правительства Московской области от 30 мая 2001 года № 156/18 также не содержит.

Исходя из особенностей предмета правового регулирования оспариваемого постановления правительства Московской области, Судебная коллегия соглашается с суждением суда о том, что этим нормативным правовым актом процедура перевода лесных земель в иную категорию земель не определялась. Вместе с тем в силу предписаний статей 19 и 63 Лесного кодекса от 29 января 1997 г. данное постановление не является препятствием для осуществления указанной процедуры по ходатайству заинтересованных лиц в установленном законом порядке.

Довод заявителя о том, что использование участков леса для охраны памятников противоречит земельному и лесному законодательству, является надуманным. В соответствии со статьей 6 Лесного кодекса Российской Федерации леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий, использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются.

Несостоятельны ссылки заявителя на несоблюдение оспариваемым правовым регулированием требований статьи 35 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ о запрете любого строительства на территории памятника истории и культуры.

Из текста раздела 5 приложения к оспариваемому постановлению следует, что отдельные участки земли в границе территории памятника и в охранной зоне памятника с учетом исторически сложившейся застройки и в целях обеспечения сохранения общей композиционной роли памятника в

городском ландшафте и характерной панорамы из усадьбы выделены в зону регулирования застройки, что не противоречит федеральному законодательству.

В кассационной жалобе заявитель настаивает на том, что нарушены постановлением Правительства Московской области от 30 мая 2001 г. № 156/18 его права как собственника земельного участка, в частности ограничено его право на осуществление строительства на участке.

В силу положений статей 9.1, 33, 34 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде органы власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать ограничения на использование земельных участков, находящихся в зонах охраны объекта культурного наследия.

Как следует из приложения к оспариваемому постановлению правительства Московской области, территория дачного хозяйства «Горки-6», где расположен участок Яковлева В.А., находится не в охранной зоне памятника истории и культуры - ансамбля усадьбы «Архангельское», как указывает заявитель, а в зоне регулируемой застройки, где разрешено строительство с соблюдением определенных параметров.

При таких обстоятельствах суд обоснованно не усмотрел незаконного ограничения прав заявителя как собственника земельного участка.

Иных доводов, влекущих отмену решения в кассационном порядке, в кассационной жалобе не содержится.

Доводы заявителя о том, что проверка судом оспариваемого нормативного правового акта на предмет его соответствия федеральному законодательству, действовавшему на день рассмотрения дела, свидетельствует о существенном нарушении статьи 253 Гражданского процессуального кодекса, несостоятельны.

По смыслу части 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» после принятия соответствующего федерального закона по вопросам совместного ведения законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Поскольку оспариваемый правовой акт принят по вопросу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, не урегулированному федеральным законодательством на момент его принятия, но урегулированному на момент вынесения решения, суд, проверяя законность оспариваемого правового акта, обоснованно руководствовался положениями действующего федерального законодательства, регламентирующего спорное правоотношение.

С учетом изложенного, руководствуясь статьями 361, 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**о п р е д е л и л а:**

решение Московского областного суда от 18 февраля 2010 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Яковлева В.А. - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи