

4



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-Г11-83

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

25 мая 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Калининой Л.А., Борисовой Л.В.

при секретаре Алёшиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу закрытого акционерного общества «Негоциант» об отмене решения Московского городского суда от 23 марта 2011 г. об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 103 постановления правительства Москвы от 16 декабря 1997 г. № 881 «Об утверждении зон охраны центральной части города Москвы (в пределах Садового кольца)» в части включения в границы объединённой охранной зоны объектов культурного наследия № 103 земельного участка с адресными ориентирами: г.Москва, ул. Б. Якиманка, владения 2-4, и кадастровым номером 770102015073.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей закрытого акционерного общества «Негоциант» Галактионова В.А., Огаркова Е.А., поддержавших доводы кассационной жалобы, представителей правительства Москвы, департамента культурного наследия, комитета по архитектуре и градостроительству г.Москвы - Кулабухова С.В., Хановой И.С., просивших решение оставить без изменения, заключение прокурора Кротова В.А., полагавшего решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации **установила:**

закрытое акционерное общество «Негоциант», являясь арендатором указанного земельного участка на основании договора аренды М-01-004870 от 28 марта 1996 г. и собственником здания по адресу: ул. Б. Якиманка, дом 4, строение 1, обратилось в Московский городской суд с заявлением о признании недействующим с момента принятия пункта 103 постановления правительства

Москвы от 16 декабря 1997 г. № 881 «Об утверждении зон охраны центральной части города Москвы (в пределах Садового кольца)» в части включения в границы объединенной охранной зоны охраны объектов культурного наследия № 103 земельного участка с адресными ориентирами: г. Москва, ул. Б.Якиманка, владения 2-4, и кадастровым номером 770102015073.

В обоснование заявления указано, что постановление принято с превышением полномочий органа исполнительной власти. В нарушение постановления Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. № 865 «Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры СССР» и «Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР» установление объединённой охранной зоны, в том числе в отношении памятников градостроительства и архитектуры, было произведено без согласования с Госстроем СССР и с Министерством культуры. Оспариваемый нормативный правовой акт не был опубликован в полном объёме. По мнению заявителя, всё это повлекло нарушение его прав на инвестиционную деятельность. А именно, в результате издания оспариваемого нормативного акта указанный земельный участок необоснованно включен в объединенную охранную зону объектов культурного наследия. В связи с включением земельного участка в охранную зону приостановлено действие постановления правительства Москвы от 30 марта 2004г. «О реализации проекта строительства двух нежилых зданий на земельном участке по адресу ул. Б. Якиманка, владения 2-4 (Центральный административный округ)».

Правительство Москвы, комитет по культурному наследию г. Москвы, комитет по архитектуре и градостроительству г.Москвы с заявленными требованиями закрытого акционерного общества «Негоциант» не согласились.

Решением Московского городского суда от 23марта 2011 г. заявление закрытого акционерного общества «Негоциант» оставлено без удовлетворения.

В кассационной жалобе заявитель просит решение суда отменить, как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает доводы кассационной жалобы не подлежащими удовлетворению в порядке, предусмотренном статьёй 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Согласно преамбуле, пункту 2 статьи 2 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации; государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации 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 также принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, а 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.

В силу статьи 6, статей 33-39 этого же Федерального закона 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, учёт, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия в соответствии с данным Федеральным законом.

К числу мероприятий по государственной охране объектов культурного наследия относится 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.

В соответствии с Положением о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2008 г. № 315, на сопряжённой с объектом культурного наследия территории может быть установлена одна или несколько зон охраны: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

Границы зон охраны объекта культурного наследия (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и объектов культурного наследия, включённых 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, в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

В Законе РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры», действовавшем на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта, содержались аналогичные нормы об установлении охранных зон. В силу статьи 34 данного Закона зоны охраны памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства республиканского и местного значения устанавливались Советами Министров автономных республик, исполнительными комитетами краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов по согласованию с Министерством культуры РСФСР и Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры.

Правила установления границ охранных зон на момент принятия постановления правительства Москвы от 16 декабря 1997 г. № 881 регулировались Инструкцией по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утверждённой приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33.

В соответствии с пунктом 1.4 названной Инструкции зоны охраны устанавливаются вокруг недвижимых памятников истории и культуры, которыми могут быть: архитектурные ансамбли и градостроительные комплексы - исторические центры населенных пунктов, кварталы, площади, улицы, системы или элементы планировки и застройки; отдельно стоящие

здания и сооружения, произведения садово-паркового и ландшафтного искусства, памятные места, связанные с историческими событиями, памятники археологии, произведения монументального искусства.

На территории зон охраны памятника устанавливается режим содержания и использования с определёнными ограничениями нового строительства и функционального использования с целью создания условий, способствующих сохранению памятника как градоформирующего фактора при реконструкции исторических населённых пунктов, включения его в новую градостроительную среду.

Из зон охраны памятников выводятся промышленные предприятия, ремонтные мастерские и склады, наносящие физический и эстетический ущерб памятнику, вызывающие значительные грузовые потоки, загрязняющие почву, атмосферу и водоёмы.

Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов вправе ограничивать или запрещать движение транспортных средств, самоходных машин и механизмов по дорогам, прилегающим к памятникам истории и культуры или проходящим через зоны охраны памятника, если создается угроза для существования памятников.

Согласно пункту 1.6 Инструкции зоны охраны недвижимых памятников истории и культуры являются составной частью проектов районной планировки и генеральных планов городов, проектов детальной планировки и застройки городов и других населённых пунктов.

Пункт 2.6 Инструкции устанавливает, что сосредоточение памятников и окружающая их застройка могут быть объединены в заповедные территории со строгим режимом регулирования застройки (в соответствии с пунктом 3.2.3а). В заповедных территориях выделяются охранные зоны отдельных памятников, их ансамблей и комплексов.

В охранной зоне и на территории памятника берегается исторически ценная система планировки, резервируются возможности восстановления ранее утраченных её элементов и параметров, сохраняются соответствующие памятнику среда и ландшафт, обеспечивается наиболее полное выявление достоинств памятника, благоприятные условия его обзора (п.3.2.1).

Пункты 4.1.2 и 4.1.3 Инструкции определяют, что в границы охранной зоны включаются связанные с памятником участки исторически и художественно ценной застройки, ландшафта, открытых пространств. При рассредоточенном расположении памятников, не имеющих между собой композиционных связей, границами выделяется отдельная охранная зона для каждого памятника. При близком расположении нескольких не связанных между собой памятников целесообразна объединённая охранная зона, своими границами охватывающая всю группу памятников.

При этом согласно п. 4.1.4 и п.4.1.5 Инструкции границы охранной зоны следует совмещать с планировочными или природными рубежами: габаритами кварталов, улицами, площадями, дорогами, берегами рек, оврагами, лесными опушками и т.п. и по возможности обозначать на местности охранными

досками установленного образца. Границы охранных зон должны быть обязательным элементом красных линий и опорного плана в составе генерального плана и проекта детальной планировки.

Согласно п.5.3.1 Инструкции основными документами проекта зон охраны памятника, представляемыми на согласование и утверждение, являются сводный чертёж, на котором показаны планировка территории памятника и границы всех установленных зон в масштабе 1:5000 - 1:2000, и пояснительная записка с обозначением принятых в проекте решений, описанием границ зон охраны, привязанных к планировочным или природным рубежам, изложением режима использования территории зон охраны в соответствии с конкретными условиями каждой зоны или различных их участков.

В такой ситуации, отказывая закрытому акционерному обществу «Негоциант» в удовлетворении заявления, суд обоснованно исходил из того, что оспариваемое им постановление принято правительством Москвы правомерно.

Во всяком случае, данными о том, что зона охраны центральной части г.Москвы (в пределах Садового кольца)» в части включения в границы объединённой охранной зоны объектов культурного наследия № 103 земельного участка с адресными ориентирами: г. Москва, ул. Б. Якиманка, владения 2-4, и кадастровым номером 770102015073 утверждена с нарушением требований, предъявляемых федеральным законодателем к порядку разработки проекта зон охраны, на чём настаивает заявитель в кассационной жалобе, суд не располагает.

Из обстоятельств дела усматривается, что постановление правительства Москвы от 16 декабря 1997 г. № 881 «Об утверждении зон охраны центральной части города Москвы (в пределах Садового кольца)» принято в развитие постановления правительства Москвы от 17 июня 1997 г. № 440 «Об утверждении зон охраны ансамбля Московского Кремля» и в целях совершенствования системы охраны памятников истории и культуры г.Москвы. Установление границ объединённой охранной зоны № 103 обусловлено близким расположением нескольких не связанных между собой памятников, сохранением исторически ценной системы планировки, среды ландшафта, наличием объектов культурного наследия федерального значения, заповедной территории ансамбля Московского Кремля. Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определён соответствующим проектом, который представляет собой документацию в текстовой форме и в виде карт (схем), содержащую описание границ проектируемых зон и границ территорий объектов культурного наследия, расположенных в объединённой зоне охраны центральной части г. Москвы, с изложением режима использования территории этой зоны охраны. Разработка проекта объединённой зоны охраны объектов культурного наследия организована органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проект согласован с соответствующими организациями, в том числе с министерством культуры Российской Федерации, Центральным советом Всероссийского общества охраны памятников истории и

культуры. Впоследствии охранная зона № 103 отражена в полном объёме в Законе г. Москвы от 5 мая 2010 г. № 17 «О Генеральном плане города Москвы», проект которого также согласован с Министерством культуры и массовых коммуникаций 11 апреля 2008 г. Все указанные обстоятельства подтверждаются имеющимися в деле доказательствами, проверенными и оценёнными судом по правилам статьи 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Поскольку в кассационной жалобе закрытое акционерное общество «Негоциант» приводит доводы, которые исследовались судом в процессе рассмотрения дела и получили в решении оценку, которую Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации признаёт правильной, оснований для отмены решения в порядке, предусмотренном статьёй 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, не имеется.

Руководствуясь статьёй 364 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Московского городского суда от 23 марта 2011 г. оставить без изменения, кассационную жалобу закрытого акционерного общества «Негоциант» - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

