



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ12-1714

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

20 февраля 2013 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.
Степанищеве А.В.
Коробкова Е.И.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Голубцовой Т [] Н [], Копылова А [] В [], Нечаева С [] Ю [], Потаповой Н [] Н [], Пынникова С [] Ю [], Рябова Ю [] А [], Ущeko Н [] П [] о признании частично недействующим приказа Министерства культуры Российской Федерации от 19 марта 2012 г. № 194 «Об утверждении границ территории объекта культурного наследия федерального значения достопримечательного места «Бородинское поле и памятники на нем», характера ее использования, ограничений и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству»,

установил:

приказом Министерства культуры Российской Федерации от 19 марта 2012 г. № 194 (далее – Приказ), зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 11 мая 2012 г., регистрационный номер 24115, утверждены границы территории объекта культурного наследия федерального значения достопримечательного места «Бородинское поле и памятники на нем» (далее – Достопримечательное место), расположенного в Можайском районе Московской области, согласно приложениям 1, 2, а также характер использования территории Достопримечательного места, ограничения на использование данной территории, требования к хозяйственной деятельности,

проектированию и строительству на территории Достопримечательного места согласно приложениям 3, 4.

Голубцова Т.Н., Копылов А.В., Нечаев С.Ю., Потапова Н.Н., Пынников С.Ю., Рябов Ю.А., Ущeko Н.П. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением, в котором просят признать Приказ недействующим в части отнесения принадлежащих им земельных участков с кадастровыми номерами [REDACTED] [REDACTED]

[REDACTED], находящихся в утвержденных границах населенного пункта дер. Криушино Бородинского сельского поселения Можайского района Московской области, к зоне природно-исторического ландшафта (ОЛ) с режимами использования «ОЛ2» (участок природно-исторических ландшафтов на землях сельскохозяйственного использования вне зоны консервации историко-культурного ландшафта) и «ОЛ7» (береговая зона реконструируемых природных ландшафтов) со дня его принятия. Особые условия режима использования земель на участке с режимом «ОЛ2» не допускают строительство зданий и сооружений, дробление земельных участков на части с установкой ограждений земельных участков, перевод земель в другие категории и изменение разрешенного вида использования с целью использования земельных участков для различных видов строительства. Особые условия в границах участка береговой зоны (режим «ОЛ7») не допускают строительство зданий и сооружений, инженерных объектов, установку ограждений земельных участков, перевод земель в другие категории с целью использования земельных участков для различных видов строительства.

В заявлении указано, что Приказ в оспариваемой части противоречит статьям 9, 18 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», статьям 8, 84, 85, 99 Земельного кодекса Российской Федерации, статьям 6, 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», статье 4.1 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», статьям 9, 18–21, 27 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статье 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Приказом изменены границы населенного пункта дер. Криушино сельского поселения Бородинское Можайского муниципального района, принадлежащие заявителям земельные участки выведены за границы населенного пункта и в нарушение требований части 4 статьи 99 Земельного кодекса Российской Федерации в пределах земель населенного пункта введен особый правовой режим использования указанных земельных участков, запрещающий их использование по целевому назначению – для ведения садоводства, чем нарушено право собственности заявителей на земельные участки, а также право использовать участки по целевому назначению.

Представитель заявителей Кузнецов С.И., заявители Копылов А.В., Нечаев С.Ю. требование поддержали по основаниям, приведенным в заявлении, и просили о его удовлетворении.

Представители Министерства культуры Российской Федерации Сафонова Н.Е., Сытенко Г.И., представитель Министерства юстиции Российской Федерации Бабченко В.Н. заявленное требование не признали, ссылаясь на то, что Приказ принят Министерством культуры Российской Федерации в рамках предоставленных полномочий, ограничения по использованию земельных участков, расположенных в границах Достопримечательного места, установлены в соответствии с требованиями законодательства об охране объектов культурного наследия, земельного, градостроительного, водного законодательства Российской Федерации, оспариваемые предписания не противоречат федеральным законам или другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Заслушав объяснения заявителей Копылова А.В., Нечаева С.Ю., представителей лиц, участвующих в деле, изучив материалы дела, выслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., просившего требование заявителей оставить без удовлетворения, Верховный Суд Российской Федерации находит заявление Голубцовой Т.Н., Копылова А.В., Нечаева С.Ю., Потаповой Н.Н., Пынникова С.Ю., Рябова Ю.А., Ущeko Н.П. не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно преамбуле Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об объектах культурного наследия) 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. В 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. Статья 3 Закона об объектах культурного наследия среди объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации выделяет достопримечательные места, к которым, в частности, относятся памятные места, связанные с историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей.

В соответствии со статьей 5 Закона об объектах культурного наследия земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в

границах территорий выявленных объектов культурного наследия относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации и Законом об объектах культурного наследия. При этом исходя из пункта 1 статьи 64 названного Закона памятники истории и культуры республиканского значения, принятые на государственную охрану в соответствии с законодательством РСФСР и законодательством Российской Федерации, отнесены к объектам культурного наследия федерального значения, включенным в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

В силу статьи 34 Закона об объектах 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. Зона охраняемого природного ландшафта является 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.

Пунктом 3 статьи 35 Закона об объектах культурного наследия закреплено, что характер использования территории достопримечательного места, ограничения на использование данной территории и требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории достопримечательного места определяются федеральным органом охраны объектов культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения. Таким органом в силу пункта 1 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590, является названное Министерство. Кроме того, подпунктами 5.2.29, 5.3.7 указанного Положения предусмотрено, что нормативные правовые акты по вопросам установления характера использования территории достопримечательного места, представляющего собой объект культурного наследия федерального значения, ограничений на использование этой территории и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и

строительству на территории указанного достопримечательного места, границ, а также режимов использования территорий объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, утверждаются Министерством культуры Российской Федерации.

Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР» Бородинское поле и памятники на нем отнесены к историческим памятникам, подлежащим охране как памятники государственного значения. Постановлением Совета Министров РСФСР от 31 мая 1961 г. № 683 Бородинское поле объявлено Государственным Бородинским военно-историческим музеем-заповедником с включением в него памятных мест, исторических памятников Бородинского поля и Государственного Бородинского военно-исторического музея. Указом Президента Российской Федерации от 24 января 1995 г. № 64 Государственный Бородинский военно-исторический музей-заповедник (включая территорию с расположенными на ней памятниками истории и культуры) включен в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 759-р объект культурного наследия «Бородинское поле и памятники на нем» включен в перечень отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России.

С учетом изложенного Приказ, которым установлены границы территории Достопримечательного места, характер использования этой территории, ограничения на ее использование, требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на данной территории, издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции.

Доводы заявителей о несоответствии Приказа в оспариваемой части Земельному кодексу Российской Федерации являются ошибочными, поскольку нормы этого Кодекса предусматривают введение особого правового режима в части использования земель историко-культурного назначения.

Так, пунктом 10 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94–100 данного Кодекса. Земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но расположенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры.

Согласно статье 99 Земельного кодекса Российской Федерации земли объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), достопримечательных мест, военных и гражданских захоронений относятся к землям историко-культурного назначения (пункт 1). Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением. Изменение целевого назначения земель историко-культурного назначения и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются (пункт 2). На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность (пункт 3). В целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель населенных пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры (пункт 4).

Таким образом, отнесение Приказом принадлежащих заявителям земельных участков, расположенных в границах Достопримечательного места, к зоне природно-исторического ландшафта (ОЛ) с режимами использования «ОЛ2» – участок природно-исторических ландшафтов на землях сельскохозяйственного использования вне зоны консервации историко-культурного ландшафта, и «ОЛ7» – береговая зона реконструируемых природных ландшафтов, согласуется как с нормами Закона об объектах культурного наследия, так и с нормами Земельного кодекса Российской Федерации.

Довод заявителей о том, что Приказом изменены границы населенного пункта дер. Криушино сельского поселения Бородинское Можайского муниципального района Московской области, поскольку принадлежащие им земельные участки с кадастровыми номерами [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] расположены в утвержденных границах указанного населенного пункта, является необоснованным.

Статья 84 Земельного кодекса Российской Федерации определяет, что установлением или изменением границ населенных пунктов является: утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования; утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях). Приказ

перечисленных обстоятельств не касается. При этом, принимая оспариваемый нормативный правовой акт, Министерство культуры Российской Федерации правомерно исходило из того, что генеральный план сельского поселения Бородинское и правила его застройки до настоящего времени в установленном порядке не утверждены, в связи с чем границы дер. Криушино должны определяться на основании решения Президиума и исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов от 11 июня 1991 г. № 72-280 «Об установлении границ сельских населенных пунктов и передаче земель в ведение сельских Советов народных депутатов» и решения исполнительного комитета Можайского городского Совета народных депутатов от 23 июля 1991 г. № 710/15 «О передаче земель в установленных границах земель сельских населенных пунктов в ведение сельских Советов».

Решением Малого Совета Московского областного Совета народных депутатов от 27 мая 1992 г. № 6/11 «Об утверждении территории Государственного Бородинского военно-исторического музея-заповедника, его зон охраны и особого режима содержания» (далее – Решение № 6/11) в целях сохранения и использования Бородинского поля как уникального памятника истории и культуры России были утверждены границы территории Государственного Бородинского военно-исторического музея-заповедника (приложение 1). Установлено, что земли в этих границах являются особо охраняемой природной территорией, режим содержания которой определяется в соответствии с приложением 2. Граница территории памятника начиналась от северо-восточного угла с. Криушино по берегу Можайского водохранилища и далее продолжалась по часовой стрелке вокруг всего музея-заповедника. Из приложения 2 к Решению № 6/11 видно, что на территории заповедника запрещались любая деятельность, наносящая ущерб, порчу или искажение отдельным памятникам, расположенным на территории, зонам отчуждения, охранным знакам; строительство новых населенных пунктов, дачных поселков и поселков коллективного садоводства; строительство жилых и производственных зданий и сооружений любого рода, занятие организациями и лицами любых зданий или помещений в зданиях, принадлежащих музею, и земель на территории заповедника. Проекты планировки и застройки населенных пунктов, жилищное строительство домов усадебного типа в границах существующих населенных пунктов подлежали согласованию с Министерством культуры и туризма России. В нарушение приведенных предписаний постановление главы Можайского района Московской области от 5 сентября 2000 г. № 1419-П об изъятии из земель ЗАО «Рассвет» и передаче в ведение администрации Кукаринского сельского округа земельного участка площадью 2,8 га (пашни – 2,8) под индивидуальную застройку жителям Кукаринского сельского округа в дер. Криушино не было согласовано с Министерством культуры Российской Федерации. С учетом данного обстоятельства и положения статьи 84 Земельного кодекса Российской Федерации указанное постановление главы Можайского района Московской области не может считаться актом об установлении (изменении) границ дер. Криушино.

Установление в отношении земельного участка с кадастровым номером 50:18:0030318:113 режима «ОЛ7» (береговая зона реконструируемых природных ландшафтов) обусловлено его расположением в водоохраной зоне Можайского водохранилища и требованиями статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации.

Не противоречит Приказ в оспариваемой части и Градостроительному кодексу Российской Федерации.

В силу статьи 2 названного Кодекса одним из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности является принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий. Пункт 3 статьи 35 Закона об объектах культурного наследия закрепляет, что определенные федеральным органом охраны объектов культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения характер использования территории достопримечательного места, ограничения на использование данной территории и требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории достопримечательного места подлежат внесению в правила застройки, разрабатываемые в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации. Следовательно, разрабатываемые органами местного самоуправления документы градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки) должны учитывать характер использования территории и ограничения, установленные Министерством культуры Российской Федерации. Изложенное подтверждается также статьей 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке отображаются границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия (часть 5); в градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 6).

Несоответствие Приказа статье 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует, так как действующее законодательство не возлагает на Министерство культуры Российской Федерации обязанность по согласованию принимаемых им нормативных правовых актов, устанавливающих границы и режимы содержания объектов культурного наследия федерального значения, с органами местного самоуправления.

Не противоречит Приказ в оспариваемой части и каким-либо иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В силу части первой статьи 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Руководствуясь статьями 194–199, 253 ГПК РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

Голубцовой Т [] Н [], Копылову А [] В [],
Нечаеву С [] Ю [], Потаповой Н [] Н [], Пынникову
С [] Ю [], Рябову Ю [] А [], Ущeko Н [] П [] в
удовлетворении заявления отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию
Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия
судом в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.Ю. Зайцев