

4



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 6-АПГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

27 марта 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Митиной М.Д. об оспаривании отдельных положений постановления Правительства Рязанской области от 14 марта 2006 г. № 62 «Об утверждении границ Государственного музея-заповедника С.А. Есенина на территории Рыбновского и Клепиковского муниципальных районов и положения о порядке использования земель в пределах территории и зон охраны государственного музея-заповедника С.А. Есенина» по апелляционной жалобе представителя Митиной М.Д. - Абрахимова Р.Р. на решение Рязанского областного суда от 17 декабря 2012 г., которым заявление оставлено без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей Митиной М.Д. по доверенности Будылина А.С. и Шорина С.В., поддержавших доводы жалобы, пояснения представителей Губернатора Рязанской области по доверенности Гвоздевой И.В., Свириной Л.В., Карпицкого И.Г., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приложением № 1 к постановлению Правительства Рязанской области от 14 марта 2006 г. № 62 «Об утверждении границ Государственного музея-заповедника С.А. Есенина на территории Рыбновского и Клепиковского муниципальных районов и положения о порядке использования земель в пределах территории и зон охраны государственного музея-заповедника С.А. Есенина» (далее – постановление Правительства Рязанской области № 62), опубликованным в издании «Рязанские ведомости» 29 марта 2006 г., № 64-65, утверждены границы территории Государственного музея-заповедника С.А. Есенина.

Приложением № 2 к данному постановлению утверждено Положение о порядке использования земель в пределах территории и зон охраны Государственного музея - заповедника С.А. Есенина, согласно которому в охранную зону входит, кроме других территорий, с. Константиново, а именно территория музея – заповедника, включающая центральную часть с. Константинова, территория с. Константинова, не вошедшая в территорию музея-заповедника (абзац второй раздела III).

Митина М.Д., являясь собственником земельных участков и домов, расположенных в с. Константинове Рыбновского района Рязанской области, обратилась в суд с заявлением о признании недействующим постановления Правительства Рязанской области № 62 с приложениями в части включения в состав охранной зоны Государственного музея-заповедника С.А. Есенина территории с. Константинова, не вошедшей в территорию музея - заповедника.

В обоснование заявленных требований ссылаясь на то, что постановление Правительства Рязанской области № 62 принято с нарушением установленного законодательством порядка, отсутствуют сведения о согласовании с Министерством культуры России и Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры, схема и чертёж выполнены в масштабе, не отвечающем требованиям Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утверждённой приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33.

Полагала, что вся территория с. Константинова отнесена к охранной зоне необоснованно, поскольку такой зоной является территория, непосредственно окружающая памятник.

Кроме того, Митина М.Д. считает, что оспариваемый акт вызывает неоднозначное толкование в отношении режима использования земель, так как территория с. Константинова отнесена одновременно к охранной зоне и зоне регулируемой застройки, как это следует из графического изображения.

Решением Рязанского областного суда от 17 декабря 2012 г. заявление Митиной М.Д. оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Абрахимов Р.Р. - представитель Митиной М.Д. просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права.

Относительно апелляционной жалобы Правительством Рязанской области, прокурором, участвующим в деле, поданы возражения о несостоятельности её доводов и законности судебного постановления.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явилась Митина М.Д.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание, что в силу части 2 статьи 252 названного Закона неявка в судебное заседание заявителя, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, надлежащим образом извещённых о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Суд первой инстанции, отказывая в удовлетворении заявленных требований, пришёл к правильному выводу о соответствии оспариваемого акта требованиям федерального законодательства.

Государственный музей-заповедник С.А.Есенина (далее – музей-заповедник) создан на основании решения Рязанского облисполкома от 11 июня 1965 г. № 304 и распоряжения Совета Министров РСФСР от 30 июля 1965 г. № 2878 «О мероприятиях по благоустройству мест, связанных с именем поэта С.А.Есенина», включен в перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения».

Специальным федеральным законом, регулирующим отношения в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, является Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ), согласно которому границы зон охраны объекта культурного наследия устанавливаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия (пункт 3 статьи 34).

Поскольку на момент разработки проекта зон охраны музея-заповедника и принятия оспариваемого акта порядок проведения историко-культурной экспертизы принят не был (Положение о государственной историко-культурной экспертизе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 569), суд правомерно применил положения части 4 статьи 63 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ, согласно которым до начала проведения историко-культурной экспертизы в порядке, установленном данным Федеральным законом, но не позднее 31 декабря 2010 г. сохраняются порядок согласования градостроительной и проектной документации и порядок согласования и выдачи разрешений на проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, установленные статьями 31, 34, 35, 40, 42 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» (далее – Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г.).

Статьёй 34 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. предусмотрено, что зоны охраны памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства устанавливаются по согласованию с Министерством культуры РСФСР и Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры.

Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 2 июля 2001 г. № 708 утверждено Положение об отделе (инспекции) охраны недвижимых памятников истории и культуры Министерства культуры Российской Федерации, в соответствии с которым отдел (инспекция) охраны недвижимых памятников истории и культуры является самостоятельным структурным подразделением Министерства культуры Российской Федерации, основными функциями которого являются рассмотрение вопросов, связанных с установлением режима охраны, содержания и использования недвижимых памятников истории и культуры федерального (общероссийского) значения; организация и проведение в установленном порядке экспертизы и согласования проектов зон охраны и территорий памятников истории и культуры, заповедных мест, музеев-заповедников, историко-культурных заповедников.

Инструкцией по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утверждённой приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33, определено, что проекты зон охраны памятников истории и культуры разрабатываются проектными институтами градостроительного профиля, к этой работе привлекаются специализированные учреждения в области изучения и реставрации памятников (пункт 5.1.1).

Как усматривается из материалов дела и установлено судом, проект границ музея-заповедника и его зон охраны (корректировка) подготовлен институтом по реставрации памятников истории и культуры «Спецпроектреставрация», имеет штамп о согласовании 20 августа 2003 г. с отделом (инспекцией) охраны недвижимых памятников истории и культуры

Министерства культуры Российской Федерации с подписью должностного лица.

Факт согласования с Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры, как правильно указал суд, подтверждается письмом данной организации от 29 ноября 2012 г. № 191 о согласовании проекта в июле 2003 года.

Судебная коллегия по административным делам не находит оснований не согласиться с выводом суда о том, что оспариваемый акт принят уполномоченным органом в установленном законом порядке, его содержание в оспариваемой части соответствует требованиям приведённых норм федерального законодательства.

Утверждение в апелляционной жалобе о несоблюдении порядка согласования проекта границ музея-заповедника и его зон охраны, поскольку таковое не отражено на специальном листе для согласования, судом обоснованно признано несостоятельным, так как действующее на тот момент законодательство не устанавливало специальный регламент совершения этих действий.

Ссылка на положения Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, утверждённой приказом Росархива от 27 ноября 2000 г. № 68, не может быть принята во внимание в силу того, что названный акт не регулирует возникшие правоотношения, а устанавливает общие требования к функционированию служб документационного обеспечения управления, документированию управленческой деятельности и организации работы с документами в федеральных органах исполнительной власти.

Доводы о том, что к охранной зоне необоснованно отнесена вся территория с. Константинова, что противоречит положениям статьи 34 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ, определяющим цель установления охранной зоны как обеспечение сохранности объектов культурного наследия в его исторической среде на сопряжённой с ним территории, также не являются основанием для отмены судебного постановления,

Согласно пункту 4.1.2 Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утверждённой приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33, в границы охранной зоны включаются связанные с памятником участки исторически и художественно ценной застройки, ландшафта, открытых пространств.

Суд первой инстанции, исследовав в ходе судебного заседания проект границ музея-заповедника, сделал правильный вывод о том, что в основу определения границ охранной зоны легли архивные, библиографические, картографические материалы, результаты натурных обследований существующего состояния памятников истории и культуры.

Как следует из материалов дела и содержания оспариваемого постановления, территория музея – заповедника объединяет более 10

композиционно связанных памятников культуры (мемориальная усадьба С.А.Есенина, усадьба Л.И.Кашиной, школа, в которой учился С.А.Есенин, и прилегающие к ним территории, Казанская церковь, сквер Есенина с прилегающими газонами и древесно-кустарниковой растительностью, сельская площадь, выставочно-торговый центр с прилегающими землями и асфальтной площадкой перед ним, дом Минаковых с прилегающим газоном, научно-культурный центр и административное здание с прилегающими территориями и газонами, ресторан «Русская быль» с прилегающими газонами и землями), расположенных в с. Константинове.

При таком положении включение в охранную зону всей территории села в границах, существующих на день принятия оспариваемого постановления, соответствует положениям федерального законодательства, поскольку согласно названной Инструкции охранная зона - территория, окружающая памятник, предназначенная для обеспечения его сохранности и ближайшей к нему среды, целесообразного его использования и благоприятного зрительного восприятия, где сберегается 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 (пункты 2.3, 3.1.2).

Несостоятельным является довод апелляционной жалобы о том, что постановление Правительства Рязанской области № 62 изменяет категорию земель, входящих в состав с. Константинова, поскольку устанавливает запрет на новое строительство в населённом пункте, земли которого в силу положений пункта 1 статьи 83 Земельного кодекса Российской Федерации используются и предназначены для застройки и развития населённых пунктов, так как данный нормативный правовой акт устанавливает порядок использования земель в пределах территории и зон охраны музея-заповедника.

Не является основанием для отмены решения суда утверждение в жалобе о неоднозначном толковании положений постановления Правительства Рязанской области № 62 в отношении описания границ охранной зоны, обозначения их на графическом изображении, определения правового режима. Данный вопрос был предметом исследования при рассмотрении дела в суде первой инстанции, ему дана надлежащая оценка, не согласиться с которой у Судебной коллегии по административным делам оснований не имеется.

То обстоятельство, что к территории с. Константинова после принятия оспариваемого постановления присоединены новые земельные участки, что органом местного самоуправления выдавались разрешения на строительство, что принят Генеральный план с. Константинова, предусматривающий его застройку, правового значения не имеет и не свидетельствует о противоречии оспариваемого акта законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Апелляционная жалоба не содержит доводов, опровергающих выводы суда, оснований для её удовлетворения и отмены судебного постановления Судебная коллегия не находит.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Рязанского областного суда от 17 декабря 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Митиной М.Д. - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

A large rectangular area of the document is redacted with a solid grey fill, covering the names and signatures of the court members.A handwritten mark, possibly a signature or a checkmark, is visible at the bottom right of the page.