



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 37-АПГ13-1

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

10 апреля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
судей

Пирожкова В.Н.,  
Хаменкова В.Б. и Ксенофонтовой О.А.

при секретаре

Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Мелеховой Н.Н. на решение Орловского областного суда от 27 декабря 2012 года, которым отказано в удовлетворении заявления Горской Т.В., Митрофановой А.В., Савоськиной Е.Н., Литвиновой Г.В., Денисовой А.Ю., Мелеховой Н.Н., Квятковской О.В., Ноздриной А.А., Рассоловой Е.В. и Прибылова В.С. о признании недействующими отдельных положений постановления Орловского областного Совета народных депутатов от 27 февраля 2001 года № 32/598-ОС «О постановке на государственную охрану местной категории памятников истории и культуры области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения Рассоловой Е.В., Литвиновой Г.В. и представителя заявителей Мелеховой А.Ю., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения против удовлетворения апелляционной жалобы представителя Орловского областного Совета народных депутатов Макеева Ю.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

27 февраля 2001 года Орловским областным Советом народных депутатов принято постановление № 32/598-ОС «О постановке на государственную охрану местной категории памятников истории и культуры области», пунктом 1 которого на государственную охрану местной категории приняты памятники истории и культуры согласно Списку вновь выявленных памятников истории и культуры города Орла, подлежащих постановке на государственную охрану местной категории.

Указанное постановление опубликовано в печатном издании «Собрание нормативных правовых актов Орловской области» 2001 года, № 9.

Жильцы дома № [ ] по ул. [ ] г. [ ] Горская Т.В., Митрофанова А.В., Савоськина Е.Н., Литвинова Г.В., Денисова А.Ю., Мелехова Н.Н., Квятковская О.В., Ноздрина А.А., Рассолова Е.В. и Прибылов В.С. обратились в суд с заявлением о признании недействующим указанного постановления в части включения в Список вновь выявленных памятников истории и культуры жилого дома № [ ] по ул. [ ] (пункт 28).

В обоснование требований заявители ссылались на то, что в нарушение требований Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», 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, при принятии объекта недвижимости на государственную охрану в качестве памятника истории и культуры местного значения не была проведена историко-культурная экспертиза, названный объект недвижимости включён в список при отсутствии документов, подтверждающих культурную и историческую ценность здания. Кроме того оспариваемый нормативный правовой акт принят без согласования с Министерством культуры РСФСР, как это было предусмотрено законодательством, действовавшим на момент издания акта.

Решением Орловского областного суда от 27 декабря 2012 года в удовлетворении заявлений Горской Т.В., Митрофановой А.В., Савоськиной Е.Н., Литвиновой Г.В., Денисовой А.Ю., Мелеховой Н.Н., Квятковской О.В., Ноздриной А.А., Рассоловой Е.В. и Прибылова В.С. отказано.

В апелляционной жалобе Мелехова Н.Н. просит решение отменить как незаконное и необоснованное.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда неправильным и подлежащим отмене.

Разрешая дело, суд пришел к выводу о том, что оспариваемый акт принят уполномоченным органом в пределах компетенции, статьям 18 и 33 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры», 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, не противоречит, в связи с чем отказал заявителям в удовлетворении требований.

При этом суд исходил из того, что Федеральный закон от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации» порядок проведения историко-культурной экспертизы или иного обследования вновь выявленных памятников не определяли и необходимость согласования с Министерством культуры Российской Федерации принимавшихся органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений о принятии на государственную охрану памятников истории и культуры местного значения не предусматривали.

Данные выводы суда основаны на неправильном применении и толковании норм материального права и являются ошибочными.

В соответствии с пунктом «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Подпунктом 15 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Специальным федеральным законом, регулирующим отношения в сфере государственной охраны 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 преамбуле Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ 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.

Согласно пункту 1 статьи 63 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ впредь до вступления в силу утвержденных Правительством

Российской Федерации нормативных актов, издание которых отнесено данным Федеральным законом к полномочиям Правительства Российской Федерации, но не позднее 31 декабря 2010 года, сохраняются правила охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры Российской Федерации, установленные Положением об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. № 865 и применяемым постольку, поскольку указанные правила не противоречат названному Федеральному закону.

На момент принятия оспариваемого постановления действовал Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры», в соответствии со статьей 17 которого в целях организации учёта и охраны памятников истории и культуры недвижимые памятники подразделялись на памятники общесоюзного, республиканского и местного значения.

Отнесение недвижимых памятников истории и культуры к категории памятников республиканского значения производилось Советом Министров РСФСР по представлению Министерства культуры РСФСР, а к категории памятников местного значения - Советами Министров автономных республик, исполнительными комитетами краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов по согласованию с Министерством культуры РСФСР (статья 18 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г.).

Как усматривается из материалов дела, решение об отнесении дома № [REDACTED], расположенного по адресу: г. [REDACTED], к памятнику истории и культуры местного значения с Министерством культуры РСФСР согласовано не было.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о нарушении порядка принятия оспариваемого постановления, и считает несостоятельным вывод суда первой инстанции о необязательности такого согласования.

Суду следовало иметь ввиду, что Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации» регулируют общие вопросы организации системы законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, не регулируют, в связи с чем суду надлежало руководствоваться Законом РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры», Постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. № 865 «Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры» и Инструкцией 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, которыми осуществляется специальное регулирование в данной сфере.

Статьей 16 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» определено, что памятники истории и культуры, независимо от того, в чьей собственности они находятся, подлежат государственному учёту, который осуществляется в порядке, определяемом Советом Министров СССР.

Постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. № 865 утверждено Положение об охране и использовании памятников истории и культуры, в соответствии с пунктом 13 которого государственный учет памятников истории и культуры включает выявление и обследование памятников, определение их исторической, научной, художественной или иной культурной ценности, фиксацию и изучение, составление учетных документов, ведение государственных списков недвижимых памятников.

Порядок государственного учета памятников истории и культуры и формы учетных документов устанавливаются Министерством культуры СССР или Главным архивным управлением при Совете Министров СССР в зависимости от вида памятников.

Вновь выявляемые объекты при установлении государственными органами охраны памятников их исторической, научной, художественной или иной культурной ценности до решения вопроса о принятии их на государственный учет как памятников истории и культуры регистрируются государственными органами охраны памятников в списках вновь выявленных объектов, представляющих историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, в порядке, устанавливаемом Министерством культуры СССР или Главным архивным управлением при Совете Министров СССР в зависимости от вида памятников (пункт 18 Положения).

Разделом II 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, предусмотрен порядок государственного учета памятников истории и культуры.

Так, государственный учет памятников истории и культуры включает: выявление, обследование памятников, определение их исторической, научной, художественной или иной культурной ценности, фиксацию и изучение, составление учетных документов, ведение государственных списков недвижимых памятников (пункт 9 Инструкции).

Документы государственного учета памятников истории и культуры, в том числе исключенных из государственных списков памятников, подлежат обязательному постоянному хранению в соответствующих центрах научной документации государственных органов охраны памятников (пункт 10 Инструкции).

Пунктом 12 Инструкции установлено, что при получении сведений об обнаружении указанных объектов государственные органы охраны памятников организуют проведение экспертизы.

Для проведения экспертизы государственные органы охраны памятников привлекают специалистов научно-исследовательских и проектных организаций, обществ охраны памятников истории и культуры и других специализированных организаций.

Список вновь выявленных объектов содержит краткую характеристику каждого регистрируемого объекта, а также заключение экспертизы о возможности признания данного объекта памятником истории и культуры.

На каждый недвижимый памятник и вновь выявленный объект, представляющий историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, составляется учетная карточка, содержащая сведения о местонахождении, датировке, характере современного использования, степени сохранности памятника или вновь выявленного объекта, наличии научной документации, месте ее хранения, краткое описание и иллюстративный материал (пункт 15 Инструкции).

Кроме того, на каждый недвижимый памятник составляется паспорт, который является учетным документом, содержащим сумму научных сведений и фактических данных, характеризующих историю памятника и его современное состояние, местонахождение в окружающей среде, оценку исторического, научного, художественного или иного культурного значения, сведения о его территории, связанных с ним сооружениях, садах, парках, находящихся в нем произведениях искусства, предметах, представляющих культурную ценность, о зонах охраны, а также об основных историко-архитектурных и библиографических материалах. В паспорте указывается категория охраны и вид памятника со ссылкой на утверждающий документ (пункт 16 Инструкции).

Вновь выявленный объект, представляющий историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, признается памятником истории и культуры путем включения его в соответствующий государственный список недвижимых памятников истории и культуры в зависимости от вида и категории охраны памятника. Государственные списки недвижимых памятников истории и культуры являются основным документом государственного учета и охраны памятников. Включенные в них объекты признаются памятниками истории и культуры определенного вида и категории охраны (пункты 20 и 21 Инструкции).

Судом установлено, что на момент принятия оспариваемого постановления, функции по организации и выполнению работ по выявлению, обследованию и научному документированию памятников истории и культуры, а также по разработке, согласованию и утверждению в установленном порядке списков памятников, были возложены на государственное учреждение Орловской области «Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры» (далее – НПЦ), которое распоряжением председателя Коллегии администрации

Орловской области от 12 мая 2004 года № 113-р было ликвидировано без правопреемства.

При этом ни в Управлении культуры и архивного дела Орловской области, ни в Государственном архиве Орловской области, ни в Министерстве культуры Российской Федерации, ни в Государственном институте искусствознания, учетных документов или их копий, а также заключений экспертиз и иных исследований спорного жилого дома, не имеется.

В ходе рассмотрения дела судом была допрошена свидетель С [REDACTED] являвшаяся с 1996 года по 2004 год независимым экспертом НПЦ, которая показала, что до 2001 года принимала участие в обследовании дома № 36 по ул. Карачевская г. Орла, по результатам обследования были составлены соответствующие документы, копий которых у неё нет. По мнению С [REDACTED] данный жилой дом имеет историческую и архитектурную ценность, в связи с чем имелись основания для принятия данного объекта на государственную охрану.

Аналогичные показания относительно исторической ценности указанного жилого дома были даны свидетелем М [REDACTED] [REDACTED], являющимся директором краеведческого музея Орловской области.

Разрешая заявленные требования, суд, учитывая отсутствие письменных доказательств, свидетельствующих о правомерности принятия на государственную охрану объекта недвижимости, оценив показания свидетелей С [REDACTED] [REDACTED] и М [REDACTED] [REDACTED], пришел к выводу о том, что соответствующая экспертиза проводилась.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с выводом суда о том, что оспариваемым актом жилой дом отнесен к вновь выявленному памятнику истории и культуры местного значения при наличии соответствующей экспертизы, поскольку такой вывод основан на неправильном применении норм гражданского процессуального законодательства.

Согласно частям 3 и 7 статьи 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд оценивает относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности и не может считать доказанными обстоятельства, подтверждаемые только копией документа или иного письменного доказательства, если утрачен и не передан суду оригинал документа, и представленные каждой из спорящих сторон копии этого документа не тождественны между собой, и невозможно установить подлинное содержание оригинала документа с помощью других доказательств.

В силу части 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт.

Между тем, в материалы дела письменные доказательства (заключение о возможности отнесения жилого дома к памятникам истории и культуры,

учётная карточка, паспорт на недвижимый памятник и т.д.), подтверждающие статус жилого дома как памятника истории и культуры, не представлены.

При изложенных обстоятельствах, в основу решения суда не могли быть положены только свидетельские показания, не являющиеся единственным и достаточным средством доказывания проведения экспертизы. Следовательно, основания для отказа в удовлетворении требований заявителей у суда отсутствовали.

При таких данных обстоятельствах решение суда нельзя признать законным и обоснованным, в связи с чем оно подлежит отмене.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Орловского областного суда от 27 декабря 2012 года отменить, принять по делу новое решение, которым заявление Горской Т.В., Митрофановой А.В., Савоськиной Е.Н., Литвиновой Г.В., Денисовой А.Ю., Мелеховой Н.Н., Квятковской О.В., Ноздриной А.А., Рассоловой Е.В. и Прибылова В.С. удовлетворить, признать недействующим постановление Орловского областного Совета народных депутатов от 27 февраля 2001 года № 32/598-ОС «О постановке на государственную охрану местной категории памятников истории и культуры области» в части включения жилого дома №36, расположенного по адресу: г. Орел, ул. Карачевская, в список вновь выявленных памятников истории и культуры города Орла, подлежащих постановке на государственную охрану местной категории (Заводской район пункт 28 Списка), с момента вступления настоящего решения в законную силу.

Председательствующий

Судьи