



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-АПГ14-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

19 февраля 2014 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Калининой Л.А., Хаменкова В.Б.
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционным жалобам Бондаря П.К., Мигненко О.В., Снытковой О.А. на решение Московского областного суда от 4 октября 2013 года., которым оставлены без удовлетворения заявления Бондаря П.К., Мигненко О.В., Снытковой О.А. о признании недействующим решения исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов от 12 июня 1986 года № 826/20 «Об установлении зон охраны памятника культуры - Древнего города Радонеж в Загорском районе».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Бондаря П.К.- Клячкина А.Л., Мигненко О.В. и её представителя Пивоварова А.Г., представителя Снытковой О.А. – Сулим О.Н., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителя Правительства Москвы Горячевой Ю.И., Министерства культуры Московской области Лоскутовой А.Л., представителя Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области Исмуллину Н.Ф., представителя Министерства культуры Российской Федерации и Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры» Соседова Е.В., представителя Министерства культуры Российской Федерации Рысей Е.В., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей необходимым решение

суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

решением исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов от 12 июня 1986 года № 826/20 «Об установлении зон охраны памятника культуры - Древнего города Радонеж в Загорском районе» установлены охранные зоны, зоны регулирования застройки и зоны охраняемого природного ландшафта в соответствии с проектом зон охраны Древнего города Радонеж, разработанным трестом Мособлстройреставрация» (пункт 1). Всем землепользователям, расположенным в пределах зон охраны, предписано обеспечить установленный режим содержания и использования территорий, а соответствующим органам исполнительной власти - контроль за соблюдением данных режимов (пункт 2).

Бондарь П.К., Сныткова О.А., Мигненко О.В. обратились в Московский областной суд с заявлением о признании данного решения исполкома Московского областного Совета народных депутатов недействующим, ссылаясь на его противоречие как нормативным правовым актам, действовавшим на период его принятия, так и законодательству, действующему в настоящее время.

Заявление мотивировано тем, что заявители являются собственниками земельных участков в Сергиево-Посадском районе, входящих согласно оспариваемому решению исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов № 826/20 в зоны охраны Древнего города Радонеж, это ограничивает их права пользования и распоряжения принадлежащими им земельными участками. Оспариваемый нормативный правовой акт по их мнению, принят некомпетентным органом, имеет юридико-лингвистическую неопределенность, так как описание границ неточно, может вызывать неоднозначное толкование, объекты не имеют конкретной привязки, географических координат и поворотных точек, зоны и текстовая часть документа не согласуются с картографическими материалами.

По утверждению заявителей, данным решением исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов № 826/20, в нарушение требований статей 15, 21 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», установлены зоны охраны несуществующего памятника археологии республиканского (федерального) значения; зоны охраны Древнего города Радонеж не отражены в Схеме территориального планирования Московской области, утверждённой постановлением Правительства Московской области от 11 июля 2007 года № 517/23, что противоречит подпункту 4 пункта 2 статьи 94, подпункту 1 пункта 1, пункту 4 статьи 99 Земельного кодекса Российской Федерации, статье 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации; проект зон

охраны Древнего города Радонеж не был согласован с органами охраны природы, сведения о территории самого памятника и его границах в данном проекте не содержатся, что противоречит требованиям пунктов 1.3, 1.4, 5.1.3, 2.4, 2.5 Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утверждённой приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 года № 33, статьи 39 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры», статьи 64 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», пункта 18 Положения об охране и использовании памятников истории и культуры, утверждённого постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865, а также Инструкции о порядке учета, регистрации и содержания археологических и исторических памятников на территории РСФСР, утверждённой постановлением Совета Министров РСФСР от 28 мая 1949 года № 373.

Оспариваемым решением исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов взяты под охрану вновь выявленные объекты, не зарегистрированные в качестве таковых государственными органами в соответствующих списках вновь выявленных объектов и в отношении которых зоны охраны не могли быть установлены. Помимо этого, в нарушение пункта 13 Инструкции о порядке учёта, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утверждённой приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 года № 203, вновь выявленные объекты приняты под охрану без проведения соответствующей экспертизы.

Представители Правительства Московской области Горячева Ю.И., Министерства культуры Московской области Лоскутова А.Л., Управления архитектуры и градостроительства Московской области Проценко Ю.В., Министерства культуры Российской Федерации и Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры» Соседов Е.В. требования заявителей не признали.

Решением Московского областного суда от 4 октября 2013 года заявления Бондаря П.К., Мигненко О.В., Снытковой О.А. о признании недействующим решения исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов от 12 июня 1986 года № 826/20 «Об установлении зон охраны памятника культуры - Древнего города Радонеж в Загорском районе» оставлены без удовлетворения.

В апелляционных жалобах Бондарь П.К., Мигненко О.В., Сныткова О.А. просят решение суда первой инстанции отменить, принять новое решение, которым удовлетворить заявленные требования в полном объёме.

Относительно доводов, изложенных в апелляционных жалобах, Правительством Московской области, прокурором, участвующим в деле, поданы возражения.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционных жалобы, представления, и вправе в интересах законности проверить решение суда первой инстанции в полном объёме (статья 327¹ Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Под законностью, как это следует из содержания статьи 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, законодатель понимает правильное рассмотрение и разрешение дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Основаниями для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает поводов для отмены решения суда первой инстанции.

Выводы суда соответствуют обстоятельствам дела, подтверждаются имеющимися в деле доказательствами, проверенными и оценёнными судом первой инстанции по правилам статьи 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, и согласуются с нормами материального права, регуливающими спорное правоотношение.

В силу статей 6, 33-39 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках 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, 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 сопряжённой 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.

В соответствии с Положением о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 года № 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, 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 года «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 оспариваемого постановления регулировались Инструкцией по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утверждённой приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 года № 33.

В соответствии с пунктом 1.4 названной Инструкции зоны охраны устанавливаются вокруг недвижимых памятников истории и культуры, которыми могут быть как архитектурные ансамбли, так и комплексы. На

таких территориях 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.

Согласно пунктам 4.1.2 и 4.1.3 Инструкции 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.

В силу пункта 5.1.1 Инструкции проекты зон охраны памятников истории и культуры разрабатываются проектными институтами градостроительного профиля. Разработка проектов зон охраны может осуществляться как для отдельных памятников, их ансамблей и комплексов, так и для исторических центров населённых пунктов и историко-культурных заповедников.

Из обстоятельств дела усматривается, что проект «Древний город Радонеж в Загорском районе», представляя собой документацию в текстовой форме (пояснительная записка) и в виде карт (схем), содержащую описание границ проектируемых зон, разработан трестом «Мособлстройреставрация» по заказу Производственного бюро по охране памятников Московской области и был согласован с Министерством культуры РСФСР (11 марта 1986 года № 17-18-СБ) и Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры (11 марта 1986 года № 6-86). Целями проекта зон охраны Древнего города Радонеж являются создание условий для полного сохранения памятников, ландшафта и исторической среды Радонежа во всём их единстве и установление режимов ограниченной хозяйственной деятельности на этой уникальной территории, что и обусловило формирование объединённой охранной зоны для группы памятников. При этом в ходе археологических, историко-архивных и ландшафтных исследований территории, сопряжённой с территорией памятника «Крепость Радонеж», было выявлено ещё 287 объектов культурного наследия, которые также вошли в указанную охранную зону. Принятие оспариваемого решения входило в компетенцию исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов. После его принятия оно было разослано всем заинтересованным лицам - советским и хозяйственным органам, а также землепользователям - в виде брошюры.

Принимая во внимание, что объекты археологического наследия, в соответствии с пунктами 6, 8 статьи 18 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, считаются выявленными объектами культурного

наследия со дня их обнаружения и до принятия решения о включении их в реестр либо об отказе включить их в реестр подлежат государственной охране, Судебная коллегия соглашается с выводами суда о том, что невнесение части выявленных памятников в списки и реестр объектов культурного наследия само по себе не может отменить историко-культурную ценность этого объекта, на чём фактически настаивают заявители.

Кроме того, из материалов дела усматривается, что в настоящее время работы по постановке на государственный учёт, в соответствии с требованиями действующего законодательства, вновь выявленных памятников истории и культуры, отражённых в рассматриваемом проекте, в том числе по проведению государственной экспертизы проекта, не закончены.

Что касается зачёркиваний и помарок на архивном экземпляре оспариваемого решения исполкома Мособлсовета, подписанного председателем исполкома Черепановым И.М. и секретарём исполкома Бабашкиной Н.П. (т. 1, л.д. 42 - 43), то суд правильно указал в решении на то, что данные погрешности в оформлении не могут влечь признание решения недопустимым и недостоверным доказательством, поскольку его содержание не противоречит имеющейся в материалах дела копии решения, заверенной печатью Протокольного сектора исполкома Московского областного Совета народных депутатов (т. 1, л.д. 73).

Других доводов, влекущих отмену решения, в апелляционных жалобах не приводится.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 193, 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

решение Московского областного суда от 4 октября 2013 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Бондаря П.К., Мигненко О.В., Снытковой О.А. - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи