



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 32-АПГ14-24

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

25 февраля 2015 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Хаменкова В.Б.,
судей	Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.
при секретаре	Костерева Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению закрытого акционерного общества «Шэлдом» о признании недействующим пункта 2 приказа Министерства культуры Саратовской области от 4 августа 2014 г. № 01-11/373 «Об утверждении границ территории, правового режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия федерального значения: «Дом Корнилова, 1-я треть XIX в.», «Здание гимназии, где в 1851–1853 гг. преподавал писатель-революционер Чернышевский Николай Гаврилович. Здесь в 1858–1863 гг. учился физик-электротехник Яблочков Павел Николаевич», «Городская усадьба: главный дом, ворота, ограда, нач. XIX в.» по апелляционной жалобе Министерства культуры Саратовской области на решение Саратовского областного суда от 29 сентября 2014 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Министерства культуры Саратовской области Курдюковой Л.Г., поддержавшей доводы жалобы, возражения представителей закрытого акционерного общества «Шэлдом» Куртапова С.А. и Зимина А.С. против удовлетворения жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей необходимым решение суда отменить и принять новое судебное постановление об отказе в удовлетворении заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

4 августа 2014 г. Министерством культуры Саратовской области издан приказ № 01-11/373 «Об утверждении границ территории, правового режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия федерального значения: «Дом Корнилова, 1-я треть XIX в.», «Здание гимназии, где в 1851–1853 гг. преподавал писатель-революционер Чернышевский Николай Гаврилович. Здесь в 1858–1863 гг. учился физик-электротехник Яблочков Павел Николаевич», «Городская усадьба: главный дом, ворота, ограда, нач. XIX в.» (далее – приказ Министерства культуры Саратовской области от 4 августа 2014 г.), опубликованный 9 августа 2014 г. в печатном издании «Собрание законодательства Саратовской области», № 33.

Пунктом 2 названного приказа утверждены границы территории и правовой режим использования земель в границах территории объекта культурного наследия федерального значения «Здание гимназии, где в 1851–1853 гг. преподавал писатель-революционер Чернышевский Николай Гаврилович. Здесь в 1858–1863 гг. учился физик-электротехник Яблочков Павел Николаевич», расположенного по адресу: г. Саратов, ул. Некрасова, 17, согласно приложению 2.

В приложении 2 к данному приказу содержится описание границ территории памятника истории и их графическое изображение, определены координаты поворотных точек этих границ и установлен режим использования земель историко-культурного назначения, в рамках которого разрешается реставрация, консервация, ремонт, приспособление памятника для современного использования, благоустройство территории, реконструкция инженерных сетей и дорог, не создающая угрозы памятнику; запрещается снос памятника, изменение объёмно-пространственных характеристик здания, новое строительство.

Закрытое акционерное общество «Шэлдом» (далее – ЗАО «Шэлдом») обратилось в Саратовский областной суд с заявлением о признании недействующим со дня принятия приведённого предписания регионального нормативного правового акта, как противоречащего федеральному законодательству, полагая, что включение в границы территории памятника истории части арендуемого им земельного участка площадью 7169 кв. м с кадастровым номером 64:48:010312:21, расположенного по адресу: г. Саратов, пересечение ул. Мичурина и ул. Соборной, нарушает его права на использование участка по назначению – для проектирования и строительства жилого дома переменной этажности.

Решением Саратовского областного суда от 29 сентября 2014 г. заявленное требование удовлетворено. Пункт 2 приказа Министерства культуры Саратовской области от 4 августа 2014 г. признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

В апелляционной жалобе и дополнении к ней Министерством культуры Саратовской области ставится вопрос об отмене принятого решения, как постановленного с нарушением норм материального права.

Относительно апелляционной жалобы заявителем и прокурором Саратовской области поданы возражения о несостоятельности её доводов и законности судебного постановления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене ввиду неправильного применения норм материального права.

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

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, которые не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Специальным федеральным законом, регулирующим отношения в области 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 № 73-ФЗ).

В преамбуле к названному федеральному закону говорится о том, что 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.

К объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры (часть 1 статьи 3 Федерального закона № 73 – ФЗ).

Одним из видов объектов культурного наследия являются памятники – отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (абзац второй части 5 этой статьи).

Как следует из материалов дела, здание, расположенное в г. Саратове по ул. Некрасова, д. 17, включено в утверждённый постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 перечень памятников культуры, входящих в список памятников культуры, подлежащих охране как памятники государственного значения, в качестве исторического памятника «Здание гимназии, где в 1851–1853 гг. преподавал писатель-революционер Чернышевский Николай Гаврилович. Здесь в 1858–1863 гг. учился физик-электротехник Яблочков Павел Николаевич» (далее – Здание гимназии) постановлением Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 г. № 624.

Поскольку в силу пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» к таковым относятся памятники истории и культуры, подлежащие охране как памятники государственного значения в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» с дополнениями согласно постановлению Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 г. № 624, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Здание гимназии имеет статус памятника культурного наследия федерального значения и подлежит государственной охране.

Проанализировав предписания подпункта 2 пункта 1 статьи 9.1, подпункта 1 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ, статьи 4 Закона Саратовской области от 4 ноября 2003 г. № 69-ЗСО «Об охране и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся на территории Саратовской области» (далее – Закон Саратовской области № 69-ЗСО), пунктов 1 и 4 Положения о Министерстве культуры Саратовской области, утверждённого постановлением Правительства Саратовской области от 24 марта 2006 г. № 84-П, суд правомерно констатировал, что Министерство культуры Саратовской области является специально уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в указанной выше сфере общественных отношений на территории области и что региональный нормативный правовой акт, пункт 2 которого оспаривается, издан уполномоченным органом в пределах переданных ему полномочий.

Между тем утверждение суда о нарушении установленной законом процедуры принятия оспариваемого регионального акта является ошибочным ввиду неправильного применения норм материального права.

Суд первой инстанции, удовлетворяя заявление ЗАО «Шэлдом», исходил из того, что территория объекта культурного наследия – это историческое явление, то есть земельный участок под данным объектом, сформированный в результате определённых исторических событий и представляющий в настоящее время актуальную территорию объекта культурного наследия.

Оценив содержание учётной карточки, паспортов на Здание гимназии, составленных в 1949, 1975, 1978 и 2013 годах, в которых сопряжённая с названным строением территория как объект культурного наследия не обозначена, суд первой инстанции приходит к выводу о том, что территорией объекта культурного наследия является земельный участок, непосредственно занятый Зданием гимназии, следовательно, по мнению суда, Министерство культуры Саратовской области, включив в границы территории этого объекта земельный участок, расположенный за пределами самого здания (сооружения, постройки), и установив на нём правовой режим использования, фактически утвердило охранную зону памятника в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с данной позицией ввиду её несостоятельности.

В соответствии со статьёй 5 Федерального закона № 73-ФЗ земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включённых 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 поименованным федеральным законом.

Согласно пункту 1 статьи 33 приведённого федерального закона объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера, нарушения установленного порядка их использования, перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия, а также в целях их защиты от неблагоприятного воздействия окружающей среды и от иных негативных воздействий.

Государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя установление границы территории объекта культурного наследия как объекта градостроительной деятельности особого регулирования (подпункт 11 пункта 2 этой нормы).

В силу пункта 2 статьи 35 Федерального закона № 73-ФЗ проектирование и проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории памятника запрещаются, за исключением работ по сохранению данного памятника и (или) его территории, а также хозяйственной деятельности, не нарушающей целостности памятника и не создающей угрозы его повреждения, разрушения или уничтожения.

Аналогичные положения содержатся в части 1 статьи 16 Закона Саратовской области № 69-ЗСО.

Пунктом 2 Инструкции о порядке учёта, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утверждённой приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203, предусмотрено, что недвижимые памятники истории и культуры подлежат охране и использованию как единое целое с территорией памятников и связанными с ними сооружениями и другими объектами. Территорией недвижимого памятника истории и культуры является земельный участок, непосредственно занимаемый памятником и связанный с ним исторически и функционально.

Описание границ территории объекта культурного наследия (в виде копии соответствующего акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) в силу требований статьи 17 Федерального закона № 73-ФЗ (действовала на момент принятия оспариваемого регионального акта и обжалуемого судебного постановления) необходимо было представлять для принятия решения о включении объекта культурного наследия в реестр.

Действительно, согласно пункту 1.3 Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утверждённой приказом Минкультуры СССР от 24 января 1986 г. № 33, границы территории недвижимых памятников вступают в силу одновременно со взятием памятника под охрану государства и указываются в учётных документах.

Вместе с тем отсутствие в учётных документах (учётной карточке и паспортах памятника истории от 15 июня 1949 г., от 1 сентября 1975 г. и от 4 апреля 1978 г.) описания границ территории объекта культурного значения само по себе не означает их отсутствия, а также не свидетельствует о незаконности приказа Министерства культуры Саратовской области от 4 августа 2014 г., так как установление границ территории объекта культурного наследия включается в государственную охрану объектов культурного наследия (подпункт 11 пункта 2 статьи 33 Федерального закона № 73 – ФЗ).

Разработка проектов зон охраны объекта культурного наследия также является составной частью государственной охраны объектов культурного наследия (подпункт 7 пункта 2 названной статьи), которые устанавливаются в целях обеспечения сохранности такого объекта в его исторической среде на сопряжённой с ним территории (пункт 1 статьи 34 Федерального закона № 73 – ФЗ).

В соответствии с пунктом 3 Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 г. № 315, проект зон охраны объектов культурного наследия представляет собой документацию в текстовой форме и в виде карт (схем), содержащую описание не только границ территорий объектов культурного наследия, но и границ проектируемых зон охраны, каковыми являются линии, обозначающие территорию, за пределами которой осуществление градостроительной, хозяйственной и иной деятельности не

оказывает прямое или косвенное негативное воздействие на сохранность данного объекта культурного наследия в его исторической среде.

Таким образом, из содержания приведённых правовых предписаний в их системном единстве следует, что законодательством не установлено каких-либо ограничений по определению границ территории объекта культурного наследия, которая может не совпадать с территорией земельного участка, определённого в соответствии с земельным законодательством.

Наличие либо отсутствие на земельном участке строения не исключает возможности вхождения земельного участка в территорию объекта культурного наследия, если он исторически связан с ним, следовательно, границы территории объекта культурного наследия в виде памятника могут не ограничиваться земельным участком, непосредственно на котором находится соответствующее строение, могут включать несколько земельных участков.

Как следует из представленной в материалы дела исторической справки, составленной начальником отдела научно-технической информации государственного автономного учреждения культуры «Научно-производственный центр по историко-культурному наследию Саратовской области» Давыдовым В.И., к концу XIX столетия усадьба, принадлежащая гимназии, представляла из себя большое домовладение, выходящее на две улицы: Гимназическую (Некрасова) и Малую Сергиевскую (Мичурина). С юго-западной стороны лежало пустопорожнее место окружного сада, а с запада гимназия граничила с усадьбой Саратовского Коммерческого собрания. Площадь земельного участка усадьбы составляла 3130 квадратных саженей. Гимназия состояла из главного каменного двухэтажного корпуса, расширенного боковыми пристройками, и соединяющей с флигелем пристройкой над воротным проездом. В глубине двора стояла каменная баня с прачечной. На заднем дворе располагались деревянные холодные службы. В 1892 году в одном из протоколов заседания Строительного отделения Губернского Правления были перечислены все пристройки к зданию мужской гимназии: «1) Каменный двухэтажный пристрой с подвалом и лестницей к каменному флигелю с надворной стороны; 2) Каменный двухэтажный пристрой со стороны чёрного двора; 3) Одноэтажный каменный пристрой к флигелю для больничных помещений; 4) Пристрой и переделка в угловой части каменного одноэтажного флигеля». В 1895 году было принято решение о строительстве ещё двух пристроек: к актовому залу и особого помещения для домово́й церкви, которое должно было примыкать к основному зданию гимназии вниз по Гимназической улице.

Согласно письму государственного автономного учреждения культуры «Научно-производственный центр по историко-культурному наследию Саратовской области» от 11 февраля 2015 г. № 01-08/34 площадь территории объекта культурного наследия федерального значения Здания гимназии была равна 3130 квадратным саженям, что в переводе на метрическую систему составляет 14248,3 кв. м.

Между тем оспариваемым региональным нормативным правовым актом установлены границы территории Здания гимназии, площадь которой составляет 8819 кв. м, то есть в границы территории названного объекта культурного наследия включена занятая строением территория и территория, связанная со Зданием гимназии исторически и функционально, следовательно, названные границы определены в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Поскольку ни Федеральный закон № 73 – ФЗ, ни постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 г. № 315 не содержат требований к порядку принятия нормативного правового акта об установлении границ территории объектов культурного наследия, а статья 28 приведённого федерального закона не предусматривает в качестве объекта государственной историко-культурной экспертизы проект установления данных границ, отсутствуют основания считать, что Министерство культуры Саратовской области при издании приказа от 4 августа 2014 г. нарушило процедуру его принятия.

Ввиду изложенного, принимая во внимание предписания федерального законодателя об установлении зон охраны объекта культурного наследия на сопряжённой с ним территории, Судебная коллегия приходит к выводу, что включение в территорию объекта культурного наследия земельного участка, расположенного за пределами границ самого Здания гимназии, и описание правового режима использования земель историко-культурного назначения, определённого федеральным законодательством, не может свидетельствовать об установлении его охранной зоны.

Следовательно, суждение суда первой инстанции о необходимости составления проекта зоны охраны, согласования его с федеральным органом охраны объектов культурного наследия, проведения историко-культурной экспертизы проекта и о возможности его утверждения только при положительном заключении не основано на нормах материального права.

При таком положении Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу, что решение суда первой инстанции ввиду неправильного применения норм материального права является незаконным, подлежит отмене с вынесением по делу нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявленных требований.

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

определила:

решение Саратовского областного суда от 29 сентября 2014 г. отменить, принять новое решение об отказе в удовлетворении заявления закрытого акционерного общества «Шэлдом» о признании недействующим пункта 2 приказа Министерства культуры Саратовской области от 4 августа 2014 г.

№ 01-11/373 «Об утверждении границ территории, правового режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия федерального значения: «Дом Корнилова, 1-я треть XIX в.», «Здание гимназии, где в 1851–1853 гг. преподавал писатель-революционер Чернышевский Николай Гаврилович. Здесь в 1858–1863 гг. учился физик-электротехник Яблочков Павел Николаевич», «Городская усадьба: главный дом, ворота, ограда, нач. XIX в.».

Председательствующий

Судьи