



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ17-981

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 января 2018 г.

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

Иваненко Ю.Г.  
Сибиле Г.В.  
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Чередниченко Яны Игоревны о признании не действующими в части приказов Министерства культуры Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1279 «О включении выявленного объекта культурного наследия – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» (город Севастополь) в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения, а также об утверждении границ его территории» и от 12 августа 2016 г. № 1864 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе»,

### установил:

8 июня 2016 г. Министерством культуры Российской Федерации принят приказ № 1279 «О включении выявленного объекта культурного наследия – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» (город Севастополь) в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального

значения, а также об утверждении границ его территории» (далее – Приказ № 1279). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 24 июня 2016 г., регистрационный номер 42632, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 27 июня 2016 г.

Согласно пункту 1 названного приказа выявленный объект культурного наследия – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» (город Севастополь) включён в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения.

В приложении к приказу содержится описание границ территории достопримечательного места «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» (город Севастополь).

12 августа 2016 г. Министерством культуры Российской Федерации принят приказ № 1864 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе» (далее – Приказ № 1684). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 26 сентября 2016 г., регистрационный номер 43800, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 28 сентября 2016 г.

Данным нормативным правовым актом утверждены требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе (приложение № 1), и их карта (схема) (приложение № 2). Приложение № 1 содержит общие требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия федерального значения, режимы Р-1, Р-2, Р-3, Р-4, приложение № 2 – условные обозначения, карту (схему) требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории названного объекта, координаты характерных (поворотных) точек к карте (схеме).

Согласно пункту 19 приложения № 1 к приказу режим Р-3 подразделяется на 4 регламентных участка Р-3-1, Р-3-2, Р-3-3, Р-3-4.

В регламентном участке Р-3-3 выделены участки Л-20 – Л-44 (пункт 27).

В границах регламентного участка Р-3-3 разрешается: проведение археологических разведок и раскопок, а также консервация, реставрация, музеефикация; проведение природоохранных мероприятий; проведение традиционной сельскохозяйственной деятельности; ремонт, реконструкция существующих строений; реорганизация участков с изменением



которым принадлежащие ей земельные участки вошли в состав территории достопримечательного места, устанавливают ограничения по их использованию в соответствии с целевым назначением (ведение индивидуального садоводства и размещение садовых домиков), нарушают её права, свободы и законные интересы как собственника имущества, поскольку лишают её права продолжить строительные работы по устройству садовых домиков на основании ранее полученных строительно-разрешительных документов. Кроме того, Правилами определения границ зон охраняемых объектов и согласования градостроительных регламентов для таких зон, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2006 г. № 384, установлено, что расстояние от границ земельного участка, на котором расположены охраняемые объекты, до границ зоны не должно превышать 1 километр. Её земельные участки находятся на расстоянии более 2 километров от крепости Чембало. По мнению административного истца, следует признать приказы в оспариваемой части недействующими, а также исключить из каталога координат характерных (поворотных) точек границ территории достопримечательного места координаты характерных (поворотных) точек её шести земельных участков.

Министерство культуры Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали, что приказы изданы федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, соответствуют законодательству Российской Федерации и не нарушают прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Сирдюк А.В. поддержал заявленное требование.

Представитель Министерства культуры Российской Федерации Зайцева Е.В. и представитель Министерства юстиции Российской Федерации Максудов Р.А. не признали административный иск.

Выслушав объяснения представителя административного истца Сирдюка А.В., возражения представителя Министерства культуры Российской Федерации Зайцевой Е.В., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Максудова Р.А., пояснения специалиста Плащенковой Н.Н., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Территория древнего города Херсонес Таврический находится под государственной охраной с 1978 г. Так, постановлением Совета Министров Украинской ССР от 31 января 1978 г. № 77 на базе Херсонесского историко-археологического музея, комплекса архитектурно-археологических и историко-

культурных памятников Севастополя (Гераклейского полуострова), городов Балаклавы и Инкермана создан «Херсонесский государственный историко-археологический заповедник». Постановлением Кабинета Министров Украины от 8 февраля 1994 г. № 77 заповедник передан в общегосударственную собственность с отнесением его к сфере управления Министерства культуры Украины, а Указом Президента Украины от 11 октября 1994 г. № 587/94 «О национальных заведениях культуры» ему присвоен статус национального (Национальный заповедник «Херсонес Таврический»).

В 2009 г. территория древнего города Херсонес Таврический как памятник культурного наследия национального значения включена в Государственный реестр недвижимых памятников Украины (постановление Кабинета Министров Украины от 3 сентября 2009 г. № 928 «О занесении объекта культурного наследия национального значения в Государственный реестр недвижимых памятников Украины»).

Памятник культурного наследия «Древний город Херсонес Таврический и его Хора» включён в Список всемирного наследия Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) на 37-й сессии Комитета всемирного наследия (решение 37 COM 8В.40). Также указанным решением утверждена схема границ территории и буферной зоны объекта всемирного наследия.

Объект всемирного наследия «Древний город Херсонес Таврический и его Хора» подразделяется на 8 отдельных компонентов. В частности, компонент 001 – собственно Древний город Херсонес Таврический (площадь 42,8 га, буферная зона около 207 га). Семь прочих компонентов представляют собой отдельные участки Хоры, крупнейший из них – это компонент 002 – Балка Юхарина (площадь 150,6 га, буферная зона около 1235 га), шесть меньших компонентов 003–008 – это балки Бермана и Стрелецкая, Безымянная высота плюс три небольших участка перешейка, ведущего на мыс Маячный – крайний запад Гераклейского полуострова (территории каждого – от 1 до 20 га, они имеют и свои буферные зоны).

18 марта 2014 г. Российская Федерация и Республика Крым подписали Договор о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, который ратифицирован Федеральным законом от 21 марта 2014 г. № 36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов».

По данному договору Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию с даты его подписания (пункт 1 статьи 1). Со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации образуются новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь (статья 2). Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации действуют на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя со дня

принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации (пункт 1 статьи 9).

Аналогичные положения содержатся в части 3 статьи 1, части 1 статьи 2 и части 1 статьи 23 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Список всемирного наследия ЮНЕСКО составляется, обновляется и публикуется Комитетом всемирного наследия во исполнение пункта 2 статьи 11 Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.), ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г. № 8595-ХІ «О ратификации Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия».

Являясь правопреемником Союза Советских Социалистических Республик по обязательствам, вытекающим из заключённых им международных соглашений, Российская Федерация осуществляет меры по обеспечению, выявлению, охране, сохранению, популяризации и передаче будущим поколениям объектов культурного и природного наследия.

Отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Согласно преамбуле названного федерального закона 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.

Поручением Президента Российской Федерации от 14 августа 2014 г. № Пр-2337 Правительству Российской Федерации совместно с Администрацией Президента Российской Федерации и органами исполнительной власти г. Севастополя предписано обеспечить сохранность объекта всемирного наследия «Древний город Херсонес Таврический и его Хора» в соответствии с требованиями ЮНЕСКО.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2015 г. № 1721-р объект культурного наследия «Древний город

«Херсонес Таврический» (г. Севастополь) отнесён к объектам культурного наследия федерального значения, включённым в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (пункт 1).

Государственное бюджетное учреждение культуры города Севастополя «Национальный заповедник «Херсонес Таврический», созданное на основании постановления Правительства Севастополя от 11 декабря 2014 г. № 569 «О создании учреждений культуры города Севастополя», принято в федеральную собственность и переименовано в федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный историко-археологический музей-заповедник «Херсонес Таврический» (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 октября 2015 г. № 1974-р).

Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 22 января 2016 г. № 232 федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный историко-археологический музей-заповедник «Херсонес Таврический» включено в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации (пункт 1).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 1653-р объект культурного наследия федерального значения «Древний город Херсонес Таврический» (г. Севастополь) включён в перечень отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Министерством культуры Российской Федерации, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 759-р.

Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к объектам культурного наследия отнесены достопримечательные места – творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места (абзац четвёртый части пятой статьи 3).

Статьёй 56<sup>4</sup> этого же федерального закона определено, что предметом охраны достопримечательного места являются его градостроительные, геологические, ландшафтные, объёмно-пространственные, планировочные, архитектурно-стилистические характеристики, ценные элементы застройки и благоустройства, совместные творения человека и природы, объекты,

представляющие интерес с точки зрения архитектуры, истории, археологии, этнологии и экологии, функциональное назначение и мемориальное значение указанного достопримечательного места (пункт 1).

В целях обеспечения сохранности предмета охраны достопримечательного места в границах территории достопримечательного места органом охраны объектов культурного наследия, указанным в пункте 3 статьи 5<sup>1</sup> этого федерального закона, в соответствии с категорией историко-культурного значения данного объекта культурного наследия устанавливаются требования к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, ограничения использования лесов и требования к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места, включая требования к видам разрешённого использования земельных участков, к хозяйственной деятельности на земельных участках в границах территории достопримечательного места.

Пунктом 5 статьи 3<sup>1</sup> поименованного федерального закона предусмотрено, что границы территории объекта культурного наследия федерального значения, включаемого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утверждаются в составе акта федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, о включении указанного объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

К полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, помимо прочего относится установление требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места федерального значения; государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации; принятие решения о включении объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения (подпункт 1 пункта 3 статьи 5<sup>1</sup>, подпункты 6, 11 пункта 1 и пункт 2 статьи 9, подпункт 1 статьи 10, подпункт 1 пункта 7 статьи 18 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Исходя из пункта 1, подпунктов 5.2.29, 5.3.7 и 5.4.3 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590, таким органом является Министерство культуры Российской

Федерации, которое самостоятельно принимает 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; утверждает границы, а также режимы использования территорий объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации; осуществляет ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» проекты Приказа № 1279 и Приказа № 1684 в целях проведения общественного обсуждения размещены на Едином портале раскрытия информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)) с 1 по 15 марта 2016 г. Замечаний и предложений на такие проекты в установленные сроки не поступило.

Проекты приказов в соответствии с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещены в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)) с 1 по 7 марта 2016 г. Замечаний экспертов на них не поступило.

Таким образом, оспариваемые в части приказы изданы уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Порядок принятия нормативных правовых актов, а также требования к их государственной регистрации и опубликованию соблюдены и не оспариваются административным истцом.

В соответствии с пунктом 1 статьи 18 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» после принятия решения о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия региональный орган охраны объектов культурного наследия обеспечивает проведение государственной историко-культурной экспертизы.

Государственная историко-культурная экспертиза проводится в том числе в целях обоснования включения объекта культурного наследия в реестр; определения категории историко-культурного значения объекта культурного наследия; установления требований к осуществлению деятельности в границах

территории достопримечательного места; установления границ территорий зон охраны объекта культурного наследия, особых режимов использования земель в границах зон охраны объекта культурного наследия; установления требований к градостроительным регламентам в границах территорий зон охраны объекта культурного наследия, в границах территории достопримечательного места (статья 28 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Разработка проектов границ территории объекта культурного наследия в виде достопримечательного места «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» осуществлялась открытым акционерным обществом «Межрегиональный центр независимой историко-культурной экспертизы» во исполнение государственного контракта от 14 мая 2015 г. № 2003-01-41/12-15.

Комиссия, состоящая из 3 аттестованных экспертов – Беляева Леонида Андреевича (аттестован в соответствии с приказом Министерства культуры Российской Федерации от 16 июня 2015 г. № 1793), Веденина Юрия Александровича (аттестован в соответствии с приказом Министерства культуры Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 2123), Плащенковой Наталии Николаевны (аттестована в соответствии с приказом Министерства культуры Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 478), провела государственную историко-культурную экспертизу и 23 октября 2015 г. составила:

– акт государственной историко-культурной экспертизы, обосновывающей включение объекта «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения в виде достопримечательного места;

– акт государственной историко-культурной экспертизы, обосновывающей принятие решения установления разработанных требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного по адресу: Российская Федерация, г. Севастополь, включаемого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в качестве объекта культурного наследия федерального значения в виде достопримечательного места.

Во исполнение пункта 4 статьи 32 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Положения о государственной историко-культурной экспертизе, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 569, акты государственной историко-культурной экспертизы размещены на официальном сайте Министерства культуры

Российской Федерации ([www.mkrf.ru](http://www.mkrf.ru)) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с 23 ноября 2015 г. для общественного обсуждения, при проведении которого замечаний не поступило.

В ходе государственной историко-культурной экспертизы эксперты изучили проектные и научно-исследовательские материалы, публикации и научные статьи об истории формирования Древнего города Херсонес Таврический и крепостей Чембало и Каламита, историко-архивные материалы, материалы, содержащие информацию о ценности объекта и всех его составляющих элементов с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, ценности природных ландшафтов; обследовали территорию, вошедшую в границы объекта культурного наследия федерального значения; провели фотофиксацию отдельных участков для подтверждения правомерности принятых решений по допустимым видам осуществления деятельности и ограничениям деятельности, проектирования и строительства в границах достопримечательного места.

Государственная историко-культурная экспертиза проведена в соответствии с требованиями статей 28–32 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Положением о государственной историко-культурной экспертизе. Заключение экспертов содержит обоснование целесообразности включения выявленного объекта культурного наследия в реестр, а также обоснование границ территории объекта, вида, категории историко-культурного значения и предмета охраны данного объекта. Оснований для сомнения в обоснованности и достоверности выводов экспертной комиссии не имеется.

Вопреки утверждениям административного истца Приказ № 1279 и Приказ № 1684 в оспариваемых частях не могут рассматриваться как не соответствующие статьям 77 и 78 Земельного кодекса Российской Федерации, которыми определены понятие, состав земель сельскохозяйственного назначения и их использование.

Согласно статье 5 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включённых в реестр, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации и данным федеральным законом.

Пунктом 10 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что в пределах границ населённых 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, включённые в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными

статьями 94–100 этого 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 учётом требований охраны памятников истории и культуры.

Согласно статье 99 поименованного кодекса 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 (абзац второй пункта 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 населённых пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесённых 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).

В силу части 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, устанавливаемый в охранной зоне объекта культурного наследия, имеет целью защиту конституционно значимых ценностей и обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряжённой с ним территории и не затрагивает существо конституционных гарантий защиты собственности, закреплённых в статьях 17, 35 и 40 Конституции Российской Федерации.

Ограничения по использованию земельных участков, расположенных в границах территории достопримечательного места «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» (город Севастополь), установлены Министерством культуры Российской Федерации в соответствии с требованиями законодательства об охране объектов культурного наследия, земельного законодательства Российской Федерации.

Включение принадлежащих административному истцу земельных участков в состав территории достопримечательного места, установление

конкретного режима и архитектурно-планировочных параметров, в частности для участка Л-30, не нарушают право частной собственности, включая право административного истца на владение, пользование и распоряжение недвижимым имуществом, оборот которого не исключён и не ограничен, не прекращают действия ранее полученных документов о праве собственности на земельные участки № 261 БХ, 262 БХ, 265 БХ, 266 БХ, 269 БХ и 273 БХ, расположенные по адресу: г. [REDACTED]

».

Архитектурно-планировочные параметры для участков Л-20 – Л-44, определённые в пункте 29 приложения № 1 к Приказу № 1684, подлежат применению в отношении деятельности, которая может осуществляться после введения в действие данного нормативного правового акта, не предполагают изменения установленного пунктом 28 режима использования земель таких участков, не являются основанием прекращения права собственности на объекты недвижимого имущества, расположенные в границах территории достопримечательного места.

Следовательно, правовые основания для вывода о противоречии оспариваемых нормативных правовых актов статьям 35, 36 Конституции Российской Федерации, статье 12 Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», статьям 209 и 260 Гражданского кодекса Российской Федерации отсутствуют.

Является несостоятельной ссылка административного истца в обоснование своего требования на постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил определения границ зон охраняемых объектов и согласования градостроительных регламентов для таких зон».

Согласно преамбуле постановления Правила определения границ зон охраняемых объектов и согласования градостроительных регламентов для таких зон утверждены во исполнение статьи 1 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране».

Названный федеральный закон и принятое в целях его реализации постановление не распространяют своё действие на отношения, связанные с государственной охраной объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, поэтому оспариваемые приказы не могут быть признаны противоречащими упоминаемым административным истцом правилам вследствие разных предметов правового регулирования.

Приказ № 1279 и Приказ № 1684 в оспариваемых частях соответствуют законодательству Российской Федерации, что в силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации влечёт отказ в удовлетворении заявленного требования.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Чередниченко Яны Игоревны о признании не действующими в части приказов Министерства культуры Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1279 «О включении выявленного объекта культурного наследия – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» (город Севастополь) в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия федерального значения, а также об утверждении границ его территории» и от 12 августа 2016 г. № 1864 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе» отказать.

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

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко