



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ18-21

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

29 марта 2018 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Манохиной Г.В.,  
Зайцева В.Ю.,  
Ксенофонтовой Н.А.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Коробкова Е.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Аникиной Ирины Викторовны, Андреева Эдуарда Викторовича, Асадова Анастаса Ивановича, Богачева Александра Ивановича, Богомоловой Александры Александровны, Боченковой Оксаны Владимировны, Бояркина Александра Юрьевича, Бугаенко Дмитрия Витальевича, Бугаенко Ольги Михайловны, Булгаковой Нины Николаевны, Вазюли Кристины Вячеславовны, Василенко Андрея Филипповича, Вершинина Павла Борисовича, Вершининой Софии Юрьевны, Власовой Ольги Юрьевны, Гавриковой Елены Николаевны, Гвоздарева Константина Павловича, Гнедовского Алексея Дмитриевича, Гончарова Александра Ивановича, Гончарова Михаила Ивановича, Гончаровой Оксаны Михайловны, Гончаровой Татьяны Викторовны, Гордеева Романа Владимировича, Горемыкина Кирилла Олеговича, Гумеровой Гузели Рузбековны, Драгана Валентина Сергеевича, Дуванова Сергея Владимировича, Жданова Сергея Анатольевича, Желтовой Елены Леонидовны, Журавлева Олега Игоревича, Журовой Ольги Петровны, Задворной Галины Викторовны, Задворного Александра Валерьевича, Закатченко Алексея Эдуардовича, Карчукова Виталия Викторовича, Киселевой Ирины Юрьевны, Климиной Галины Валентиновны, Кобзева Олега Владимировича, Козыря Максима Александровича, Кокаревой Ираиды

Алексеевны, Коновалова Николая Александровича, Конюшихина Алексея Анатольевича, Конюшихиной Надежды Васильевны, Копылова Андрея Валерьевича, Коренева Алексея Павловича, Коченова Эдуарда Черменовича, Крайновой Татьяны Игоревны, Краснякова Андрея Владимировича, Краюшкиной Ольги Леонидовны, Кривошеиной Полины Евгеньевны, Крупенина Сергея Николаевича, Крылова Константина Анатольевича, Кудрявцева Алексея Александровича, Куперман Елены Юрьевны, Куриленко Олеси Васильевны, Лазаревой Ларисы Вячеславовны, Лебедевой Елены Александровны, Левиной Светланы Викторовны, Лиман Валентины Викторовны, Лондарь Аниты Зиедонисовны, Майстренко Александра Васильевича, Мамонтовой Наталии Михайловны, Мандрыкиной Галины Александровны, Манжус Оксаны Владимировны, Мартышкова Сергея Александровича, Марчева Игоря Анатольевича, Марченко Сергея Сергеевича, Метелевой Ирины Анатольевны, Миловановой Светланы Михайловны, Милосердовой Анны Владимировны, Миронова Андрея Николаевича, Михайлюк Ольги Анатольевны, Мошковой Ольги Вячеславовны, Немцовой Татьяны Михайловны, Новиковой Ольги Вячеславовны, Олейника Владимира Викторовича, Павлова Александра Николаевича, Павловой Людмилы Алексеевны, Петрунина Дениса Евгеньевича, Петруниной Марии Михайловны, Петухова Вадима Валентиновича, Пешехонова Александра Сергеевича, Пешкова Алексея Станиславовича, Погорелова Сергея Викторовича, Позднякова Ивана Алексеевича, Попова Игоря Валентиновича, Потаповой Валентины Александровны, Потаповой Людмилы Михайловны, Прохорчика Юрия Игнатьевича, Пруссаковой Екатерины Станиславовны, Резника Марка Абрамовича, Розинской Марии Александровны, Романа Игоря, Рубцовой Натальи Филипповны, Сатдаровой Галины Алексеевны, Селифонова Алексея Александровича, Серовой Юлии Ивановны, Сидоркевич Марины Михайловны, Сичиनावы Светланы Зигмасовны, Смирновой Анны Владимировны, Смугленко Елены Михайловны, Сомовой Юлии Анатольевны, Сотниковой Юлии Вячеславовны, Столяровой Валентины Сергеевны, Суворова Дмитрия Викторовича, Тимачева Ильи Владимировича, Тригубова Павла Александровича, Тришкиной Марины Константиновны, Тумасяна Артура Карловича, Ускова Юрия Юрьевича, Успенской Оксаны Витальевны, Фадеевой Ольги Дмитриевны, Факторовича Вадима Владимировича, Федотовой Людмилы Александровны, Федото Александра Сергеевича, Фоменко Валентины Николаевны, Харитонов Георгий Георгиевич, Харламовой Марии Владимировны, Хасяновой Анисы Насруллоовны, Хозовой Евгении Николаевны, Хрилевой Марины Борисовны, Чалабиева Ифтихара Чалаби оглы, Черемисина Евгения Михайловича, Черемисиной Марины Борисовны, Чистова Сергея Анатольевича, Ширяева Игоря Федоровича, Шкунова Федора Федоровича, Шувалова Анатолия Викторовича, Шутовой Ольги Юрьевны, Щербаковой Татьяны Анатольевны об оспаривании приказа Министерства культуры Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 2221 «Об утверждении границ, требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах

территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Поленово», расположенного по адресу: Тульская область Заокский район и Калужская область Тарусский район» и приложений № 1 и 2 к нему

по апелляционным жалобам Аникиной Ирины Викторовны, Асадова Анастаса Ивановича, Бугаенко Дмитрия Витальевича, Бугаенко Ольги Михайловны, Вазюли Кристины Вячеславовны, Вершинина Павла Борисовича, Вершининой Софии Юрьевны, Василенко Андрея Филипповича, Власовой Ольги Юрьевны, Гвоздарева Константина Павловича, Гнедовского Алексея Дмитриевича, Гончаровой Оксаны Михайловны, Гордеева Романа Владимировича, Дуванова Сергея Владимировича, Жданова Сергея Анатольевича, Журовой Ольги Петровны, Задворной Галины Викторовны, Задворного Александра Валерьевича, Карчукова Виталия Викторовича, Киселевой Ирины Юрьевны, Коренева Алексея Александровича, Коченова Эдуарда Черменовича, Кривошеиной Полины Евгеньевны, Крупенина Сергея Николаевича, Майстренко Александра Васильевича, Мартышкова Сергея Александровича, Марченко Сергея Сергеевича, Миловановой Светланы Михайловны, Милосердовой Анны Владимировны, Михайлюк Ольги Анатольевны, Мошковой Ольги Вячеславовны, Олейника Владимира Викторовича, Петрунина Дениса Евгеньевича, Пешехонова Александра Сергеевича, Пешкова Алексея Станиславовича, Позднякова Ивана Алексеевича, Романа Игоря, Сичиनावы Светланы Зигмасовны, Смирновой Анны Владимировны, Смугленко Елены Михайловны, Сомовой Юлии Анатольевны, Сотниковой Юлии Вячеславовны, Суворова Дмитрия Викторовича, Ускова Юрия Юрьевича, Фадеевой Ольги Дмитриевны, Федотовой Людмилы Александровны, Федотова Александра Сергеевича, Харитонов Георгий Георгиевич, Харламовой Марии Владимировны, Чалабиева Ифтихара Чалаби оглы, Черемисина Евгения Михайловича, Черемисиной Марины Борисовны, Чистова Сергея Анатольевича, Ширяева Игоря Федоровича, Шкунова Федора Федоровича, Шувалова Анатолия Викторовича, Щербаковой Татьяны Анатольевны на решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административных истцов адвоката Грамы И.Г., поддержавшей доводы апелляционных жалоб, представителя Министерства культуры Российской Федерации Зайцевой Е.В., возражавшей против доводов апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Коробкова Е.И., полагавшего апелляционные жалобы необоснованными, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Министерство культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры России) приказом от 30 сентября 2016 г. № 2221 «Об утверждении границ,

требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Поленово», расположенного по адресу: Тульская область Заокский район и Калужская область Тарусский район» (далее – Приказ) утвердило границы территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательного места «Поленово», расположенного по адресу: Тульская область, Заокский район, и Калужская область, Тарусский район (далее – Достопримечательное место), согласно приложению № 1 к Приказу (далее – Приложение № 1) и требования к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места согласно приложению № 2 к Приказу (далее – Приложение № 2).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 18 октября 2016 г., регистрационный номер 44071, и размещен на официальном интернет-портале правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) 19 октября 2016 г.

Аникина И.В. и другие (всего 130 человек), являющиеся собственниками и пользователями земельных участков, расположенных в населенных пунктах Заокского района Тульской области, обратились в Верховный Суд Российской Федерации с коллективным административным исковым заявлением, в котором просили признать Приказ не действующим в части, предусматривающей включение участков 21, 22, 46, 47, 49, 50, 52–57 в границы территории Достопримечательного места согласно Приложению № 1 и распространение на них режимов Р3 и Р6 согласно Приложению № 2. В обоснование заявления административные истцы ссылались на то, что Приказ в нарушение части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации издан Минкультуры России с превышением предоставленных ему законом полномочий, без соблюдения процедуры общественного обсуждения проекта оспариваемого акта, установленной статьями 24 и 26 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон об основах общественного контроля), без согласия собственников земельных участков, содержит не соответствующую фактическим данным информацию о категории и видах разрешенного использования земельных участков административных истцов, входящих в границы территории Достопримечательного места, которая ставит под сомнение достоверность результатов историко-культурной экспертизы и предусмотренные Приказом режимы использования этих земельных участков.

По мнению административных истцов, Приказ в оспариваемой части противоречит пункту 2 статьи 7, подпункту 2 пункта 1 статьи 40, пункту 1 статьи 83, пункту 5 статьи 85, пункту 4 статьи 99 Земельного кодекса Российской Федерации, пункту 1 статьи 34 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об объектах культурного наследия), пунктам 12, 14 Положения о зонах охраны объектов

культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972, и нарушает их право на использование своих земельных участков по прямому назначению, в частности незаконно вводит запрет на строительство индивидуальных жилых домов либо жилых строений на участках.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционных жалобах Аникина И.В., Асадов А.И., Бугаенко Д.В., Бугаенко О.М., Вазюля К.В., Вершинин П.Б., Вершинина С.Ю., Василенко А.Ф., Власова О.Ю., Гвоздарев К.П., Гнедовский А.Д., Гончарова О.М., Гордеев Р.В., Дуванов С.В., Жданов С.А., Журова О.П., Задворная Г.В., Задворный А.В., Карчуков В.В., Киселева И.Ю., Коренев А.А., Коченов Э.Ч., Кривошеина П.Е., Крупенин С.Н., Майстренко А.В., Мартышков С.А., Марченко С.С., Милованова С.М., Милосердова А.В., Михайлюк О.А., Мошкова О.В., Олейник В.В., Петрунин Д.Е., Пешехонов А.С., Пешков А.С., Поздняков И.А., Роман И., Сичинава С.З., Смирнова А.В., Смугленко Е.М., Сомова Ю.А., Сотникова Ю.В., Суворов Д.В., Усков Ю.Ю., Фадеева О.Д., Федотова Л.А., Федото А.С., Харитонов Г.Г., Харламова М.В., Чалабиев И.Ч.оглы, Черемисин Е.М., Черемисина М.Б., Чистов С.А., Ширяев И.Ф., Шкунов Ф.Ф., Шувалов А.В., Щербакова Т.А., не согласившись с таким решением, просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Административные истцы полагают, что Приказ принят Минкультуры России с нарушением процедуры, установленной Законом об объектах культурного наследия, и выражают несогласие с выводами суда первой инстанции в части оценки историко-культурной экспертизы Достопримечательного места и проведения ее общественного обсуждения, считая их не соответствующими положениям статей 3<sup>1</sup>, 18, 28–32 названного закона и Закона об основах общественного контроля.

В апелляционных жалобах также указано, что Приказ нарушает права собственников земельных участков, поскольку вводит полный запрет строительства на этих участках в отсутствие надлежащим образом проведенной историко-культурной экспертизы.

В возражениях на апелляционные жалобы Минкультуры России просит в их удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным ввиду доказанности установленных судом обстоятельств, имеющих значение для дела, соответствия выводов суда, изложенных в решении, этим обстоятельствам.

Минюст России в отзыве на апелляционные жалобы поддержал свою позицию, изложенную в письме от 22 ноября 2017 г. № 01-145492/17, о том, что Приказ разработан и утвержден на основании действующего законодательства, в установленном порядке прошел правовую экспертизу в

Минюсте России, и просил рассмотреть жалобы без участия своего представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для их удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. По настоящему административному делу такое основание для признания Приказа не действующим в оспариваемой части отсутствует.

Отношения, возникающие в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Законом об объектах культурного наследия (подпункт 1 статьи 1).

Согласно преамбуле этого закона 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.

В силу статьи 15, пункта 1 статьи 64 указанного закона памятники истории и культуры государственного значения, республиканского значения, принятые на государственную охрану в соответствии с законодательством РСФСР и законодательством Российской Федерации, отнесены к объектам культурного наследия федерального значения, включенным в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Реестр).

Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР» в список исторических памятников, подлежащих охране как памятники государственного значения, внесены дом Поленова Василия Дмитриевича, расположенный в деревне Поленово Заокского района, в котором он жил с 1892 по 1927 год, в доме – мемориальный музей В.Д. Поленова, а также могила Поленова Василия Дмитриевича (1844–1927), расположенная в селе Бехово.

Позднее постановлением Совета Министров РСФСР от 5 января 1983 г. № 5 «О мерах по дальнейшему сохранению и улучшению использования памятников и памятных мест Тульской и Калужской областей, связанных с жизнью и творчеством народного художника РСФСР В.Д. Поленова» Государственный музей-усадьба В.Д. Поленова преобразован в Государственный историко-художественный и природный музей-заповедник В.Д. Поленова, в границы которого включены территории Государственного музея-усадьбы В.Д. Поленова и прилегающих к нему земельных участков, ограниченных левым берегом реки Скнижки, правым берегом реки Оки от устья реки Скнижки до Беховского кладбища, территории Беховского

кладбища, участка земли государственного лесного фонда площадью 13 гектаров, участка земли, ограниченного линией шоссе Поленово–Бехово, за исключением территории, занятой жилыми домами дома отдыха «Поленово».

Решением Тульского облисполкома от 14 июня 1991 г. № 9-235 утверждены зоны охраны Государственного мемориального историко-художественного и природного музея-заповедника В.Д. Поленова, согласно которым строительство капитальных хозяйственных, промышленных сооружений, административных и жилых объектов без согласования с администрацией музея и органом охраны памятников истории, культуры и природы запрещалось.

Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» Государственный мемориальный историко-художественный и природный музей-заповедник В.Д. Поленова включен в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 759-р утвержден перечень отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России, в него включено Поленово (достопримечательное место), расположенное в Заокском районе Тульской области и Тарусском районе Калужской области.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 20 августа 2012 г. № Пр-2217 в целях обеспечения сохранности и использования территорий объектов культурного наследия федерального значения распоряжением Минкультуры России от 22 октября 2013 г. № Р-130 утвержден перечень объектов культурного наследия федерального значения, по которым в 2013–2017 годах планируется осуществить работы по отнесению к достопримечательным местам федерального значения, в этот перечень включен Государственный мемориальный историко-художественный и природный музей-заповедник В.Д. Поленова, расположенный в Тульской области, Заокский район, деревня Поленово.

Правительство Российской Федерации распоряжением от 20 августа 2014 г. № 1583-р (далее – Распоряжение № 1583-р) отнесло выявленный объект культурного наследия «Поленово», расположенный в Заокском районе Тульской области и Тарусском районе Калужской области, к объектам культурного наследия федерального значения и установило вид указанного объекта – достопримечательное место. Минкультуры России было предписано осуществить в установленном порядке включение объекта культурного наследия федерального значения «Поленово» в Реестр.

Исполняя данное поручение, Минкультуры России издало приказ от 19 сентября 2014 г. № 1637 «О регистрации объекта культурного наследия федерального значения «Поленово», расположенного в Тульской и Калужской областях, в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской

Федерации» (далее – Приказ № 1637), которым объект культурного наследия федерального значения «Поленово», расположенный в Заокском районе Тульской области и Тарусском районе Калужской области, зарегистрирован в Реестре и ему присвоен регистрационный номер [REDACTED].

При этом ни Распоряжение № 1583-р, ни Приказ № 1637 административными истцами в установленном законом порядке не оспаривались.

Законом об объектах культурного наследия определено, что утверждение границы территории объекта культурного наследия федерального значения, включаемого в Реестр, установление требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места федерального значения, требований к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места федерального значения, включая требования к видам разрешенного использования земельных участков, к хозяйственной деятельности на земельных участках в границах территории достопримечательного места федерального значения, отнесены к компетенции федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (пункт 5 статьи 3<sup>1</sup>, пункт 3 статьи 5<sup>1</sup>, пункт 2 статьи 5б<sup>4</sup>, введенные в действие Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Согласно Положению о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590, таким органом является Минкультуры России, осуществляющее в том числе полномочия по принятию на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации нормативных правовых актов 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, а также по утверждению границ и режимов использования территорий объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации (пункты 1, 5.2.29, 5.3.7).

Как правомерно отмечено в обжалуемом решении, при издании Приказа были соблюдены требования Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 (далее – Правила № 851), Правил проведения антикоррупционной

экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009).

Так, проект Приказа был размещен Минкультуры России на официальном сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с 18 ноября по 2 декабря 2015 г. для публичного обсуждения, а с 8 по 14 декабря 2015 г. – в целях проведения независимой антикоррупционной экспертизы. В названные сроки замечаний и предложений по нему не поступило.

Приказ в установленном порядке зарегистрирован в Минюсте России и опубликован для всеобщего сведения.

С учетом изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Приказ принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие, а также положений Закона об объектах культурного наследия.

Нельзя признать состоятельной ссылкой в апелляционных жалобах на несоответствие Приказа пункту 4 статьи 17 Федерального закона от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ, предусматривающему, что границы территорий объектов культурного наследия федерального значения, включенных в Реестр до дня вступления в силу этого закона, определяются в соответствии с требованиями, установленными пунктом 3 статьи 3<sup>1</sup> Закона об объектах культурного наследия, а также на основании сведений, изложенных в акте органа государственной власти об отнесении объекта к памятникам истории и культуры, сведений, указанных в паспорте и (или) учетной карточке данного объекта культурного наследия, на основании научного отчета о выполненных археологических полевых работах (для объектов археологического наследия) и утверждаются Минкультуры России до регистрации данных объектов в Реестре. Достопримечательное место зарегистрировано в Реестре до вступления в силу названного закона, границы его территории определены в полном соответствии с нормами действующего законодательства, регулирующими отношения в сфере государственной охраны объектов культурного наследия.

В связи с этим не имеется оснований для применения в данном случае аналогии закона, на что ошибочно указывают административные истцы. Вопрос об определении границ объектов культурного наследия урегулирован.

При вынесении решения суд первой инстанции обоснованно отверг довод административных истцов, содержащийся также и в апелляционных жалобах, о том, что Приказ был издан с нарушением положений статей 24 и 26 Закона об основах общественного контроля.

Пунктом 1 статьи 4 данного закона общественный контроль определяется как деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов

государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

К субъектам общественного контроля отнесены Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 1 статьи 9).

Общественное обсуждение является одной из форм общественного контроля и предполагает используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, с обязательным участием в таком обсуждении уполномоченных лиц указанных органов и организаций, представителей граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением. Порядок проведения общественного обсуждения устанавливается его организатором в соответствии с названным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами (пункт 1 статьи 18, пункты 1, 4 статьи 24).

Из содержания приведенных законоположений усматривается, что общественное обсуждение, проводимое в соответствии с Законом об основах общественного контроля, в отличие от общественного обсуждения, являющегося обязательным элементом процедуры разработки проекта и принятия нормативного правового акта, предусмотренной Правилами № 851 и Правилами № 1009, осуществляется субъектами общественного контроля в ином порядке.

Доводы апелляционных жалоб, касающиеся оценки историко-культурной экспертизы объекта культурного наследия федерального значения, отмену обжалуемого решения повлечь не могут.

Из материалов административного дела усматривается, что во исполнение требований статьи 28 Закона об объектах культурного наследия в 2014 году была проведена государственная историко-культурная экспертиза по проекту характера использования, ограничений и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству в границах территории выявленного объекта культурного наследия «Поленово» как достопримечательного места, связанного с жизнью и творчеством В.Д. Поленова (Тульская область, Заокский район, Калужская область,

Тарусский район), с целью их последующего внесения в правила землепользования и застройки и схемы зонирования территорий, разрабатываемые в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации согласно пункту 3 статьи 35 Закона об объектах культурного наследия.

Разработка проектов границ территории объекта культурного наследия в виде достопримечательного места, связанного с жизнью и творчеством В.Д. Поленова, в усадьбах Бехово и Борок и ее окрестностях в Тульской и Калужской областях осуществлялась ФГУП «Институт «Спецпроектреставрация» в рамках исполнения государственного контракта от 18 сентября 2013 г. № 3746-01-41/12-13.

При этом такие цели проведения государственной историко-культурной экспертизы, как установление требований к осуществлению деятельности в границах территории Достопримечательного места либо особого режима использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия, и установление границ территорий зон охраны объекта культурного наследия, особых режимов использования земель в границах зон охраны объекта культурного наследия были введены лишь Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ (вступил в силу с 22 января 2015 г.), так же как и обязанность размещения государственной историко-культурной экспертизы на официальном сайте в сети «Интернет». В связи с этим заключение экспертов по проекту Приказа на сайте Минкультуры России не размещалось.

Таким образом, историко-культурная экспертиза Достопримечательного места проводилась в целях, установленных нормами действовавшего на тот период законодательства.

Согласно пунктам 2, 3 статьи 32 Закона об объектах культурного наследия в случае несогласия с заключением историко-культурной экспертизы соответствующий орган охраны объектов культурного наследия по собственной инициативе либо по заявлению заинтересованного лица вправе назначить повторную экспертизу в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В случае несогласия с решением соответствующего органа охраны объектов культурного наследия физическое или юридическое лицо может обжаловать это решение в суд.

Учитывая, что до настоящего времени решение Минкультуры России, касающееся заключения историко-культурной экспертизы Достопримечательного места, в установленном порядке не обжаловано и не отменено, ссылки в апелляционных жалобах на необоснованность выводов экспертов сами по себе не могут служить поводом для признания Приказа и приложений № 1 и 2 к нему недействующими.

Довод апелляционных жалоб о том, что Приказ нарушает права собственников земельных участков, поскольку вводит полный запрет строительства на этих участках индивидуальных жилых домов либо жилых строений, получил надлежащую оценку в обжалуемом решении.

В силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Статьей 5 Закона об объектах культурного наследия предусмотрено, что земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в Реестр, относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации и данным законом.

Пунктом 10 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что в пределах границ населенных 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, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94—100 этого кодекса.

Правовой режим земель историко-культурного назначения регламентирован статьей 99 названного кодекса. Так, к землям историко-культурного назначения относятся в том числе земли достопримечательных мест (пункт 1). Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением (пункт 2). Земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, за исключением случаев, установленных законодательством (пункт 3).

Согласно абзацу второму пункта 7 статьи 3<sup>1</sup> Закона об объектах культурного наследия отсутствие сведений о границах территории объекта культурного наследия в Едином государственном реестре недвижимости не является основанием для несоблюдения требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия, установленных земельным законодательством Российской Федерации и статьей 5<sup>1</sup> названного закона.

Исходя из приведенных норм владение, пользование и распоряжение земельными участками в границах (и вне границ) населенных пунктов, расположенных на территории объекта культурного наследия, должно осуществляться с учетом установленных законом ограничений и целевого назначения.

Градостроительный кодекс Российской Федерации выделяет зоны с особыми условиями использования территорий, к числу которых отнесены зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а одним из принципов законодательства о градостроительной деятельности является осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения

объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий (подпункт 4 статьи 1, подпункт 10 статьи 2).

Водные объекты или их части, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми водными объектами. Статус, режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены указанные водные объекты, устанавливаются в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях и законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия (пункты 1, 2 статьи 66 Водного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, суд первой инстанции, разрешая настоящее административное дело, пришел к правильному выводу о том, что ограничения по использованию земельных участков, расположенных в границах территории Достопримечательного места, установлены Минкультуры России в соответствии с требованиями законодательства об охране объектов культурного наследия, земельного, градостроительного, водного законодательства Российской Федерации. Данное обстоятельство свидетельствует об отсутствии нарушения прав и свобод административных истцов, в том числе права собственности на земельные участки, гарантированного статьей 36 Конституции Российской Федерации.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Приказ и приложения № 1, 2 к нему не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административным истцам в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**


решение Верховного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Аникиной Ирины Викторовны, Асадова Анастаса Ивановича, Бугаенко Дмитрия Витальевича, Бугаенко Ольги Михайловны, Вазюли Кристины Вячеславовны, Вершинина Павла Борисовича, Вершининой Софии Юрьевны, Василенко Андрея Филипповича, Власовой Ольги Юрьевны, Гвоздарева Константина Павловича, Гнедовского Алексея Дмитриевича, Гончаровой Оксаны Михайловны, Гордеева Романа Владимировича, Дуванова Сергея Владимировича, Жданова Сергея Анатольевича, Журовой Ольги Петровны,


Задворной Галины Викторовны, Задворного Александра Валерьевича, Карчукова Виталия Викторовича, Киселевой Ирины Юрьевны, Коренева Алексея Александровича, Коченова Эдуарда Черменовича, Кривошеиной Полины Евгеньевны, Крупенина Сергея Николаевича, Майстренко Александра Васильевича, Мартышкова Сергея Александровича, Марченко Сергея Сергеевича, Миловановой Светланы Михайловны, Милосердовой Анны Владимировны, Михайлюк Ольги Анатольевны, Мошковой Ольги Вячеславовны, Олейника Владимира Викторовича, Петрунина Дениса Евгеньевича, Пешехонова Александра Сергеевича, Пешкова Алексея Станиславовича, Позднякова Ивана Алексеевича, Романа Игоря, Сичиनावы Светланы Зигмасовны, Смирновой Анны Владимировны, Смугленко Елены Михайловны, Сомовой Юлии Анатольевны, Сотниковой Юлии Вячеславовны, Суворова Дмитрия Викторовича, Ускова Юрия Юрьевича, Фалеевой Ольги Дмитриевны, Федотовой Людмилы Александровны, Федото Александра Сергеевича, Харитоновна Георгия Георгиевича, Харламовой Марии Владимировны, Чалабиева Ифтихара Чалаби оглы, Черемисина Евгения Михайловича, Черемисиной Марины Борисовны, Чистова Сергея Анатольевича, Ширяева Игоря Федоровича, Шкунова Федора Федоровича, Шувалова Анатолия Викторовича, Щербаковой Татьяны Анатольевны – без удовлетворения.

Председательствующий

  
Г.В. Манохина

Члены коллегии

  
В.Ю. Зайцев

  
Н.А. Ксенофонтова