



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-809

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

27 ноября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Нефедова О.Н.
при секретаре Томиной Д.Д.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Марташевской Марины Юрьевны о признании частично недействующим подпункта 38.11 пункта 38 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, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 августа 2016 г. № 1864,

установил:

приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 августа 2016 г. № 1864 (далее также – Приказ) 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, согласно приложению № 1 к Приказу (далее также – Требования) и их карта (схема) согласно приложению № 2 к Приказу.

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 26 сентября 2016 г. № 43800, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 28 сентября 2016 г.

Требования устанавливают общие требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе (далее также – Достопримечательное место), режимы Р-1, Р-2, Р-3, Р-4.

В соответствии с пунктами 35, 36 Требований режим Р-4 подразделяется на 7 регламентных участков, включая регламентный участок Р-4-1, в котором выделяются участки В-1 (В-1-1 – В-1-10), В-2 (В-2-1 – В-2-8), В-3 (В-3-1 – В-3-3), В-4 (В-4-1 – В-4-8), В-5 (В-5-1 – В-5-5), В-6 (В-6-1 – В-6-6).

Согласно подпункту 38.11 пункта 38 Требований в границах регламентного участка Р-4-1 запрещается новое строительство, не связанное с исследованием, сохранением и музеефикацией памятников, на участках В-1-1, В-1-4, В-1-10, В-2-6, В-2-7, В-2-8, В-3-1, В-4-1, В-4-7, В-6-1, В-6-2, В-6-3. Данный подпункт действует в редакции приказа Министерства культуры Российской Федерации (далее также – Минкультуры России) от 30 июня 2018 г. № 1036, зарегистрированного в Минюсте России 10 июля 2018 г. № 51575, размещенного на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 11 июля 2018 г.

Марташевская М.Ю. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании подпункта 38.11 пункта 38 Требований не действующим в части установления запрета на новое строительство индивидуальных жилых домов на земельных участках, расположенных в границах участка В-1-4 регламентного участка Р-4-1, ссылаясь на его несоответствие статьям 260, 263 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункту 11 пункта 1 статьи 1, статьям 42, 43 Земельного кодекса Российской Федерации, подпункту 2 пункта 1 статьи 5¹, статьям 28, 30, пункту 2 статьи 56⁴ 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), и на допущенное, по ее мнению, нарушение порядка принятия Приказа, выразившееся в неопубликовании полного текста акта государственной историко-культурной экспертизы, несоблюдении процедуры проведения указанной экспертизы, ее необоснованности.

По мнению административного истца, в оспариваемой части Требования нарушают ее права как собственника земельных участков, расположенных в границах участка В-1-4 регламентного участка Р-4-1, на их застройку в соответствии с видом разрешенного использования (индивидуальное жилищное строительство), препятствуют использованию участков по назначению, что ограничивает ее права на владение, пользование и распоряжение принадлежащим недвижимым имуществом.

Административный ответчик – Минкультуры России в письменных возражениях и заинтересованное лицо – Минюст России в письменном отзыве на административный иск указали, что оспариваемый в части Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему

полномочий с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Представители административного истца Белогорцев Д.А., Усов М.А. и Яковлев А.А. в судебном заседании настаивали на удовлетворении заявленных требований.

В судебном заседании представитель административного ответчика Минкультуры России Григорян Г.Г. поддержал изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просил отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России письменно ходатайствовал о рассмотрении дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, исследовав материалы дела, проверив оспариваемое положение нормативного правового акта на соответствие нормативным правовым актам большей юридической силы, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

Закон об объектах культурного наследия, как следует из его преамбулы, регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры.

В соответствии с пунктом 1 распоряжения Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2015 г. № 1721-р объект культурного наследия «Древний город Херсонес Таврический» (город Севастополь) отнесен к объектам культурного наследия федерального значения, включенным в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Приказом Минкультуры России от 8 июня 2016 г. № 1279 выявленный объект культурного наследия – достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита» (город Севастополь) включен в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве

объекта культурного наследия федерального значения, утверждены границы территории Достопримечательного места.

Законом об объектах культурного наследия достопримечательные места отнесены к объектам культурного наследия и определены как 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 четвертый части 5 статьи 3).

Согласно статье 56⁴ Закона об объектах культурного наследия предметом охраны достопримечательного места являются его градостроительные, геологические, ландшафтные, объемно-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 5¹ названного 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 разрешенного использования земельных участков, к хозяйственной деятельности на земельных участках в границах территории достопримечательного места (пункт 2).

Установление требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места федерального значения относится к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (подпункт 1 пункта 3 статьи 5¹, пункт 2 статьи 9 Закона об объектах культурного наследия).

В соответствии с пунктом 1, подпунктом 5.2.29 пункта 5 Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590, таким органом является Минкультуры России, 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.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт, включая последующие редакционные изменения и дополнения, издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, что не оспаривается административным истцом.

Во исполнение требований пунктов 3–5 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 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», Минкультуры России разместило на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://regulation.gov.ru>) проект Приказа, изложив в паспорте проекта информацию, относящуюся к его разработке, в том числе о проведении общественного обсуждения с 1 по 15 марта 2016 г. и независимой антикоррупционной экспертизы с 1 по 7 марта 2016 г.

Предложений и (или) замечаний в установленные сроки в рамках общественного обсуждения не поступило.

В соответствии с положениями статьи 28 Закона об объектах культурного наследия 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.

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.

Экспертной комиссией, состоящей из трех государственных аттестованных экспертов (Б [REDACTED], аттестован в соответствии с приказом Минкультуры России от 16 июня 2015 г. № 1793; В [REDACTED], аттестован в соответствии с приказом Минкультуры России от 9 декабря 2013 г. № 2123;

П [] аттестована в соответствии с приказом Минкультуры России от 21 марта 2014 г. № 478), проведена государственная историко-культурная экспертиза и 23 октября 2015 г. составлен акт государственной историко-культурной экспертизы, обосновывающий 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 Закона об объектах культурного наследия и Положения о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 569 (утратило силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2024 г. № 530 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе»), акт государственной историко-культурной экспертизы в полном объеме был размещен на официальном сайте Минкультуры России (<http://www.mkrf.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с 23 ноября по 11 декабря 2015 г. для общественного обсуждения, при проведении которого замечаний не поступило. Хранение информации за пределами сроков проведения общественного обсуждения нормативными правовыми актами не предусмотрено.

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.

Заключение экспертов содержит обоснование целесообразности включения выявленного объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также обоснование требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения в виде достопримечательного места.

Таким образом, оспариваемый в части Приказ издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюден. Кроме того, полномочия Минкультуры России по изданию данного акта, а также обстоятельства, связанные с порядком его принятия, включая соблюдение требований Закона об объектах культурного наследия о проведении государственной историко-культурной экспертизы, обосновывающей в том числе установление требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места, установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 15 января 2018 г. № АКПИ17-981, от 20 мая 2019 г. № АКПИ19-170.

В силу части 2 статьи 64 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом по ранее рассмотренному гражданскому или административному делу, не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

Представленный в обоснование заявленных требований акт государственной историко-культурной экспертизы документации, содержащей результаты археологических исследований в границах земельных участков административного истца, от 28 августа 2022 г. не подтверждает несоответствие оспариваемого нормативного положения требованиям федерального закона и не опровергает выводы экспертов, использованных Минкультуры России при принятии оспариваемого Приказа.

В соответствии с абзацем девятым статьи 28 Закона об объектах культурного наследия государственная историко-культурная экспертиза проводится в том числе в целях определения наличия или отсутствия объектов археологического наследия либо объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия, на земельных участках, землях лесного фонда или в границах водных объектов или их частей, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, перечисленных в статье 30 данного федерального закона работ по использованию лесов и иных работ, в случае, если указанные земельные участки, земли лесного фонда, водные объекты, их части расположены в границах территорий, утвержденных в соответствии с подпунктом 34² пункта 1 статьи 9 названного федерального закона.

Согласно абзацу третьему статьи 30 Закона об объектах культурного наследия объектом историко-культурной экспертизы, в частности, являются земли, подлежащие воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, предусмотренных статьей 25 Лесного кодекса Российской Федерации работ (далее – ЛК РФ) по использованию лесов (за исключением работ, указанных в пунктах 3, 4 и 7 части 1 статьи 25 ЛК РФ) и иных работ, в случае, если перечисленные земли расположены в границах территорий, утвержденных в соответствии с подпунктом 34² пункта 1 статьи 9

указанного федерального закона.

Таким образом, объекты историко-культурной экспертизы и цели составления поименованных актов различны.

Довод административного истца о том, что Минкультуры России не могло утвердить Требования, поскольку на дату издания оспариваемого Приказа отсутствовала норма, которая бы предусматривала, что объектом историко-культурной экспертизы может являться документация, обосновывающая установление требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места и требований к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного, места является несостоятельным, так как согласно подпункту 1 пункта 3 статьи 5¹ Закона об объектах культурного наследия в редакции, действовавшей на дату издания Приказа, требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места федерального значения устанавливались федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Таким органом является Минкультуры России.

Вопреки утверждениям административного истца в оспариваемой части подпункт 38.11 пункта 38 Требований, запрещающий на участке В-1-4 регламентного участка Р-4-1 новое строительство, не связанное с исследованием, сохранением и музеефикацией памятников, не противоречит подпункту 2 пункта 1 статьи 5¹ Закона об объектах культурного наследия, которым предусмотрено, что в границах территории объекта культурного наследия на территории достопримечательного места разрешаются: работы по сохранению памятников и ансамблей, находящихся в границах территории достопримечательного места, работы, направленные на обеспечение сохранности особенностей достопримечательного места, являющихся основаниями для включения его в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и подлежащих обязательному сохранению; строительство объектов капитального строительства в целях воссоздания утраченной градостроительной среды; осуществление ограниченного строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства при условии сохранения особенностей достопримечательного места, являющихся основаниями для включения его в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и подлежащих обязательному сохранению.

Указанные положения разрешают на территории достопримечательного места осуществление ограниченного строительства при условии сохранения особенностей достопримечательного места и по своему смыслу не предполагают, что подобное строительство может иметь место на всех без исключения регламентных и включенных в них участках.

Исходя из содержания подпункта 38.11 пункта 38 Требований на участке В-1-4 регламентного участка Р-4-1 возможно новое строительство, связанное с исследованием, сохранением и музеефикацией памятников. При этом требования к конкретным видам разрешенного использования не установлены.

Названные ограничения распространяются на земельные участки в связи с их нахождением в буферной зоне объекта всемирного наследия ЮНЕСКО «Древний город Херсонес Таврический и его хора», включенного в Список всемирного наследия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) на 37-й сессии Комитета всемирного наследия (решение 37 СОМ 8В.40) в 2013 г.

Согласно акту 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, вблизи этих участков располагается Херсонесское городище (между бухтами Карантинной и Песочной). Городище является остатками города Херсонеса Таврического, который был основан в конце V в. до н.э. греками-дорийцами и существовал около 2000 лет – до XIV в. н.э. На этой территории утрачена древняя размежевка, однако сохраняются остатки нескольких античных усадеб, археологический ландшафт (остатки древних дорог, межевых и плантажных стен, руины усадеб). Эта территория сохранила культурный слой, на примере сохранности античного культурного ландшафта можно изучать античное государство в его целостности, что обосновывает разрешительный режим: «проведение археологических разведок и наблюдений, исследовательских, реставрационно-консервационных работ, музеефикации объектов культурного наследия, в том числе на участках акватории Черного моря», «исследование и консервация уникальных объектов загородного некрополя древнего города и руин Влахернского монастыря в русле Карантинной балки с целью музеефикации» и запрет на новое капитальное строительство в границах территории парка им. Анны Ахматовой (южный берег Песочной бухты) и на участке южного берега Карантинной бухты, кроме новых зданий, обеспечивающих сохранение и экспонирование музейных коллекций заповедника, организацию паломнических мест и туристической инфраструктуры.

Регулирование хозяйственной и градостроительной деятельности на территории достопримечательного места позволяет сохранить все его существующие ценные элементы.

Установление конкретного режима в отношении принадлежащих административному истцу земельных участков, расположенных в границах территории Достопримечательного места, в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия не нарушает право частной собственности,

включая право административного истца на владение, пользование и распоряжение недвижимым имуществом, оборот которого не исключен и не ограничен, не прекращает действия ранее полученных документов о праве собственности на земельные участки.

Приказ не относится к градостроительной документации, поскольку утверждает требования к градостроительным регламентам, а не сами регламенты, в связи с чем непосредственно не регулирует градостроительную деятельность, осуществляемую в границах территории Достопримечательного места.

Учитывая, что оспариваемые положения Требований не противоречат нормативным правовым актам большей юридической силы, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении заявленного требования следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Марташевской Марины Юрьевны о признании частично недействующим подпункта 38.11 пункта 38 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, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 августа 2016 г. № 1864, 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



О.Н. Нефедов