



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-Г10-27

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

17 ноября 2010 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего В.П. Меркулова,

судей В.Б. Хаменкова и О.А. Ксенофонтовой

при секретаре А.В. Аверине

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе губернатора Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 1 октября 2010 года, которым удовлетворено заявление Ковалева А.А., Малышевой Е.Г., Муратова В.Я., Покровской О.Л., Романовской Н.В. о признании недействующими отдельных положений Закона Санкт-Петербурга от 19 января 2009 года № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» и Закона Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителей губернатора Санкт-Петербурга Евдокимова А.А., Филина Г.Г., Осиповой Ю.А., представителя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Кузнецовой Т.А., поддержавших доводы кассационной жалобы, Муратова В.Я. и представителя Ковалева А.А. и Романовской Н.В. по доверенности Манаенкова К.А., возражавших против удовлетворения кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской

Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 24 декабря 2008 года принят и 19 января 2009 года губернатором Санкт-Петербурга подписан Закон Санкт-Петербурга № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга».

Закон официально опубликован в издании «Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга», № 7/1 от 4 марта 2009 года.

Названным Законом установлены границы зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга с их описанием (приложение 1) и режимы использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга (приложение 2).

В соответствии с приложением 1 к данному Закону установлены границы зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРЗ 2-2, включающей территорию в границах земельного участка по ул. Гастелло, д.7.

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 4 февраля 2009 года принят и губернатором Санкт-Петербурга 16 февраля 2009 года подписан Закон Санкт-Петербурга № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Закон официально опубликован в изданиях «Информационный бюллетень администрации Санкт-Петербурга», № 6/1 от 27 февраля 2009 года, «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», № 2 от 16 марта 2009 года.

Данным Законом утверждены Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга, включающие, в том числе, схему границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий, строений, сооружений (приложение 4 к Закону).

Ковалев А.А., Малышева Е.Г., Муратов В.Я., Покровская О.Л., Романовская Н.В. обратились в суд с заявлением о признании недействующими отдельных положений вышеуказанных Законов Санкт-Петербурга, считая, что исключение из зоны охраны ОЗ-1 объекта культурного наследия федерального значения «Чесменский дворец с флигелями» территории земельного участка по улице Гастелло, д.7 и её

отнесение к зоне регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРЗ 2-2, установление в границах этой зоны локальной доминанты высоты в 100 метров, противоречит Федеральному закону от 25 июня 2002 года «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Российской Федерации», Положению о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства РФ от 26 апреля 2008 года № 315, и нарушает права заявителей на благоприятную окружающую среду, на участие в культурной жизни, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания.

В обоснование своих требований заявители ссылались на то, что при принятии оспариваемых законов был нарушен предусмотренный федеральным законодательством порядок установления зон охраны объектов культурного наследия федерального значения, поскольку проект зон охраны, предусматривающий отнесение земельного участка по ул. Гастелло, д.7 к зоне регулирования застройки, не был согласован в установленном порядке с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 1 октября 2010 года заявление Ковалева А.А., Малышевой Е.Г., Муратова В.Я., Покровской О.Л., Романовской Н.В. удовлетворено, признаны недействующими с момента принятия:

текстовая часть приложения 1 (раздел «Зоны охраны объектов культурного наследия, расположенных за пределами зон охраны объектов культурного наследия исторически сложившихся центральных районов Санкт-Петербурга», подраздел «Московский район Санкт-Петербурга. Московский пр.») Закона Санкт-Петербурга от 19 января 2009 года № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» в части слов «...территория в границах земельного участка по ул. Гастелло, д.7», а также обозначение зоны ЗРЗ 2-2 в графической части приложения 1 на листе 71 внутри границы зоны ОЗ-1;

Закон Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года №29-10 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» в части имеющегося в приложении 4 обозначения на листе 147 локального увеличения высоты № 209.

В кассационной жалобе губернатор Санкт-Петербурга просит об отмене судебного решения, считая его незаконным и необоснованным.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене судебного решения.

Правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов

культурного наследия народов Российской Федерации осуществляется Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», который гарантирует в Российской Федерации сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации и устанавливает государственную охрану объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

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

Государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя, в частности, разработку проектов зон охраны объектов культурного наследия и согласование таких проектов в случаях и порядке, установленных данным Федеральным законом (подпункты 5 и 7 пункта 2).

В соответствии со статьей 34 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ зоны охраны объекта культурного наследия устанавливаются в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории. Зоны охраны включают в себя охранную зону, зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности и зону охраняемого природного ландшафта.

Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны объекта культурного наследия.

При этом в силу пункта 2 той же статьи охранная зона представляет собой территорию, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

Для зоны же регулирования застройки и хозяйственной деятельности устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

Границы зон охраны объекта культурного наследия, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон утверждаются на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения - органом государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия (пункт 3 статьи 34 Федерального закона).

Порядок подготовки и утверждения проектов зон охраны объектов культурного наследия установлен Положением о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 года № 315, предусматривающим, что проект зон охраны объекта культурного наследия представляет собой документацию в текстовой форме и в виде карт (схем), содержащую описание границ проектируемых зон и границ территорий объектов культурного наследия, расположенных в указанных зонах, проекты режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.

Границами зон охраны объекта культурного наследия являются линии, обозначающие территорию, за пределами которой осуществление градостроительной, хозяйственной и иной деятельности не оказывает прямое или косвенное негативное воздействие на сохранность данного объекта культурного наследия в его исторической среде (пункт 3 Положения).

Указанное Положение предусматривает определенную последовательность действий по разработке и утверждению зон охраны объектов культурного наследия, включающую в себя разработку проекта зон охраны, организуемую соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации, прохождение проектом зон охраны государственной историко-культурной экспертизы и утверждение его соответствующим органом государственной власти.

Так, в силу пункта 6 данного Положения разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия осуществляется физическими или юридическими лицами на основе необходимых историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, данных государственного кадастра недвижимости и материалов по обоснованию проектов зон охраны объектов культурного наследия.

Согласно пунктам 13, 14 Положения проект зон охраны объекта культурного наследия в целях определения его соответствия требованиям государственной охраны объектов культурного наследия подлежит в установленном порядке государственной историко-культурной экспертизе, положительное заключение которой является основанием для утверждения границ зон охраны объекта культурного наследия, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.

Проект зон охраны объекта культурного наследия представляется в соответствующий орган государственной власти или орган местного

самоуправления вместе с материалами по его обоснованию и положительным заключением государственной историко-культурной экспертизы.

В соответствии с пунктом 16 Положения на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия федерального значения и положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации утверждает по согласованию с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия границы зон охраны объекта культурного наследия, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон.

Таким образом, действующее федеральное законодательство предусматривает, что границы зон охраны объекта культурного наследия федерального значения могут быть утверждены соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации при наличии положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы и предварительного согласования с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура).

Разрешая настоящее дело, суд пришел к правильному выводу о необходимости удовлетворения заявленных требований, поскольку установил, что органами государственной власти Санкт-Петербурга была нарушена предусмотренная законом процедура разработки и утверждения проекта зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга в части установления зон охраны объекта культурного наследия федерального значения «Чесменский дворец с флигелями».

При этом суд обоснованно исходил из следующего.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 527 Чесменский дворец с флигелями, расположенный в Санкт-Петербурге по ул. Гастелло, д.15, включен в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, находящихся в г. Санкт-Петербурге.

Согласно проекту зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга территория в границах земельного участка по ул. Гастелло, д.7 включена в охранную зону названного выше объекта ОЗ-1.

Данный проект получил положительное заключение государственной историко-культурной экспертизы и в октябре 2008 года был согласован с Росохранкультурой.

Однако оспариваемым Законом от 19 января 2009 года № 820-7 были утверждены границы зон охраны данного объекта, в соответствии с которыми территория в границах земельного участка по ул. Гастелло, д.7 включена не в охранную зону ОЗ-1, а в зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРЗ 2-2.

При этом представитель Росохранкультуры в судебном заседании утверждал, что проект зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга, который относил бы территорию земельного участка по ул. Гастелло, д.7 к зоне регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРЗ 2-2, предметом согласования с Росохранкультурой не был.

Доводы представителей губернатора Санкт-Петербурга о том, что редакция проекта закона, относящая земельный участок по ул. Гастелло, д.7 к зоне регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРЗ 2-2, была согласована Росохранкультурой письмом от 26 ноября 2008 года, правомерно признаны судом несостоятельными.

Из указанного письма следует, что Росохранкультурой поддержаны выводы исследования, проведенного специалистами ОАО «НИИ Спецпроектреставрация», об отсутствии негативного воздействия проектируемого к возведению на данном земельном участке комплекса на восприятие силуэта и панорам главного городского пространства исторического центра Санкт-Петербурга.

В этой связи суд правильно посчитал, что данное письмо нельзя рассматривать в качестве согласования проекта зон охраны объектов культурного наследия, как того требует утвержденное Правительством Российской Федерации Положение о зонах охраны объектов культурного наследия, в соответствии с которым целью установления зон охраны объектов культурного наследия является обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде.

В силу же пункта 10 названного Положения обеспечение визуального восприятия объекта культурного наследия является лишь одним из множества требований соблюдения особого режима использования земель в границах охранной зоны, необходимых для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом и ландшафтном окружении.

Таким образом, вывод суда первой инстанции о том, что проект зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга, предполагающий отнесение территории земельного участка по ул. Гастелло, д.7 к зоне ЗРЗ 2-2, в установленном порядке согласован не был, соответствует обстоятельствам дела и является правомерным.

Учитывая, что признание недействующим Закона Санкт-Петербурга от 19 января 2009 года № 820-7 в части отнесения территории по ул. Гастелло, д.7 к зоне регулирования застройки влечет за собой признание установления для указанной территории локального увеличения высоты противоречащим федеральному законодательству, исключаяющему какое-либо строительство в охранной зоне, решение суда и в части признания недействующим Закона Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10 также следует признать законным и обоснованным.

Поскольку доводы кассационной жалобы сводятся к иной оценке доказательств, исследованных судом в полном соответствии с требованиями

статей 67, 196, 198 Гражданского процессуального кодекса РФ, они не могут служить основанием к отмене постановленного судом решения.

На основании изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 360, 361-363, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

Решение Санкт-Петербургского городского суда от 1 октября 2010 года оставить без изменения, а кассационную жалобу губернатора Санкт-Петербурга – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

