



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-Г11-13

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

16 марта 2011 года

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

председательствующего В.Б. Хаменкова,
судей Л.В. Борисовой и Е.В. Горчаковой
при секретаре П.В. Алёшиной

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе губернатора Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 20 декабря 2010 года, которым удовлетворены требования Малышевой Е.Г., Черновой А.Г., Вишневого Б.Л., Резника М.Л., Рыбакова Н.И. о признании недействующими с момента принятия 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 и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Филина Г.Г., Водовозова С.В., Евдокимова А.А. и Кузнецовой Т.А., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения против жалобы Малышевой Е.Г., представляющей также интересы Черновой А.Г., представителя последней – Чернышёва В.А., представителя Вишневого Б.Л. – адвоката Поправко Н.Б., а также

возражения против жалобы представителей Росохранкультуры Кочешева С.П. и Чайковской М.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Масаловой Л.Ф., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменений, Судебная коллегия по административным 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 приложении 1 к данному Закону Санкт-Петербурга в числе других описаны границы зон охраны исторически сложившихся центральных районов Санкт-Петербурга, в частности, имеется текстовое описание границ охранной зоны и зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности объекта культурного наследия «Императорский Санкт-Петербургский Университет».

Положениями раздела 2 приложения 2 установлены режимы зон охраны объектов культурного наследия в названных выше исторически сложившихся центральных районах Санкт-Петербурга (глава 1).

Пунктами 4 и 5 главы 1 раздела 2 приложения 2 определены режимы зон регулирования застройки и хозяйственной деятельности 2 и 3 (далее - ЗРЗ 2 и ЗРЗ 3).

В соответствии с подпунктом «в» пункта 4.3 на территории ЗРЗ 2 предельные параметры высоты определяются в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга и при условии сохранения панорам и видов исторического центра Санкт-Петербурга, указанных в приложении 1 к режимам.

Согласно пункта 5.1. на территории ЗРЗ 3 допускается строительство, устанавливаются ограничения по высоте в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга.

Приложением 3 к Режимам использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга утверждена Схема высотного регулирования для территории Санкт-Петербурга, условные обозначения к которой содержат указание о том, что высота зданий определяется в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга.

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, общую часть согласно приложению 1; текстовую часть градостроительных регламентов территориальных зон согласно приложению 3; схему границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий, строений, сооружений согласно приложению 4 к Закону.

Статьей 2 главы 1 части 1 приложения 1 к Закону Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10 определены общие положения о карте градостроительного зонирования Санкт-Петербурга и градостроительных регламентах.

Согласно пункту 3 указанной статьи 2 градостроительные регламенты установлены Правилами в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в границах территориальных зон, установленных на карте градостроительного зонирования Санкт-Петербурга, кроме земель, покрытых поверхностными водами, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон, для которых в соответствии с федеральным законодательством градостроительные регламенты не устанавливаются.

Действие установленных Правилами градостроительных регламентов распространяется на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в границах территориальных зон, за исключением земельных участков:

- 1) расположенных в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются выявленными объектами культурного наследия;

- 2) расположенных в границах территорий общего пользования;
- 3) занятых линейными объектами;
- 4) предоставленных для добычи полезных ископаемых (пункт 4 статьи 2).

Пунктом 8 статьи 2 установлено, что в отношении земельных участков и объектов капитального строительства применяются градостроительные регламенты, установленные для соответствующей территориальной зоны, в том числе предельные параметры в соответствии со схемой границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий, строений и сооружений (приложение 4).

Статьей 8 главы 1 Текстовой части градостроительных регламентов (приложение 3) установлены требования к максимальной высоте зданий, строений, сооружений.

Согласно пункту 4 статьи 8 в отношении земельных участков и объектов капитального строительства применяются градостроительные регламенты, установленные для соответствующей территориальной зоны, а также предельные параметры в соответствии со схемой границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий и сооружений (приложение 4).

Максимальная высота зданий и сооружений определяется градостроительным регламентом территориальных зон, а также значениями предельной высоты зданий и сооружений для соответствующих подзон, указанных на Схеме границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий, строений и сооружений (приложение 4).

В приложении 4 к Закону Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года №29-10 утверждена Схема границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий и сооружений.

На листе 104 указанной Схемы установлено локальное увеличение высоты (локальная доминанта) № 70 высотой 100 метров для земельного участка под кадастровым номером 78:11:6001А:34 по адресу: Красногвардейская пл., д. 2, литера К.

Малышева Е.Г., Чернова А.Г., Вишневский Б.Л., Резник М.Л., Рыбаков Н.И. обратились в суд с заявлениями, в которых просили признать недействующими названные выше положения Закона Санкт-Петербурга от 19 января 2009 года № 820-7 и Закона Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10, указывая на то, что в силу требований Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Российской Федерации», Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ

от 26 апреля 2008 года № 315, в проект зон охраны объектов культурного наследия входят также и градостроительные регламенты для соответствующих территорий, включающие, в частности, предельные параметры высот зданий и сооружений в пределах таких зон; указанный проект зон охраны, включающий градостроительные регламенты, подлежит согласованию с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (далее – Росохранкультура).

В нарушение данных требований закона проект границ зон охраны объектов культурного наследия в редакции, предусматривающей определение градостроительных регламентов в пределах таких зон, включая предельные высотные параметры строительства, в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга, согласован с Росохранкультурой не был.

Кроме того, как утверждали заявители, установленные Законом Санкт-Петербурга от 19 января 2009 года № 820-7 границы зоны охраны объекта культурного наследия «Императорский Санкт-Петербургский Университет» в части территории по адресу: Университетская наб., д. 7-9-11, корпус 5 в их графическом отображении на листе 52 не соответствует описанию тех же границ в текстовой части приложения 1 к Закону, поскольку территория по адресу: Университетская наб., д. 7-9-11, корпус 5, согласно текстового описания, отнесена к охранной зоне ОЗ 1-1, в то время как на листе 52 изображена отнесенной к зоне регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРЗ 1-2.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 20 декабря 2010 года заявленные требования удовлетворены, признан недействующим с момента принятия Закон 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» в части:

обозначения зоны ЗРЗ 1-2 в графической части приложения 1 на листе 52 внутри границы охранной зоны ОЗ 1-1;

подпункта «в» пункта 4.3 главы 1 раздела 2 приложения 2 и пункта 5.1 главы 1 раздела 2 приложения 2 в части слов «устанавливаются ограничения по высоте в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга»;

Схемы высотного регулирования для территории Санкт-Петербурга (приложение 3 к Режимам использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга), условные обозначения в части слов: «высота зданий определяется в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Признан недействующим с момента принятия Закон Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», а именно приложения 1, 3, 4 в части:

пунктов 3, 4, 8 статьи 2 главы 1 приложения 1; пункта 4 статьи 8 приложения 3 – в границах зон охраны объектов культурного наследия;

приложения 4 – в границах зон охраны объектов культурного наследия.

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

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

Оспариваемыми нормами Закона Санкт-Петербурга от 19 января 2009 года № 820-7 установлено, что градостроительные регламенты в части предельных параметров высоты зданий и сооружений для зон регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРЗ 2 и ЗРЗ 3 в составе зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга определяются Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга.

Изложенные выше нормы Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга, утвержденных Законом Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10, оспариваются заявителями постольку, поскольку они распространяются на зоны охраны объектов культурного наследия.

В частности, Схемой границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий и сооружений (приложение 4 к Закону) на листе 104 установлено локальное увеличение высоты (локальная доминанта) № 70 высотой 100 метров для земельного участка под кадастровым номером 78:11:6001А:34 по адресу: Красногвардейская пл., д. 2, литера К, расположенного в зоне регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРЗ 2-1.

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.

Зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности – территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

Пунктом 3 статьи 34 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ предусмотрено, что 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, а в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 9.1 того же Федерального закона полномочия по государственной охране объектов культурного наследия

федерального значения в соответствии со статьей 33 Закона переданы Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением полномочий по согласованию проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения и градостроительных регламентов, устанавливаемых в границах территорий объектов культурного наследия федерального значения, расположенных в исторических поселениях, и границах зон их охраны.

Из изложенных положений действующего федерального законодательства следует, что проект зон охраны объектов культурного наследия включает в себя не только собственно описание границ соответствующих зон, но и режимы использования земель и градостроительные регламенты в пределах таких зон, которые в отношении объектов культурного наследия федерального значения подлежат утверждению органом государственной власти субъекта Российской Федерации только по согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

Разрешая настоящее дело, суд пришел к обоснованному выводу об удовлетворении заявленных требований, поскольку установил, что градостроительные регламенты в составе проекта зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга в редакции, предполагающей установление предельных высотных параметров зданий, строений, сооружений в границах зон регулирования застройки и хозяйственной деятельности ЗРЗ 2 и ЗРЗ 3 в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга, с Росохранкультурой – федеральным органом охраны объектов культурного наследия – согласованы не были.

Правильность данного вывод суда подтверждается материалами дела, объяснениями представителей Росохранкультуры, указавших на то, что градостроительные регламенты в пределах территорий зон охраны объектов культурного наследия в той редакции, в которой они утверждены Законом Санкт-Петербурга от 19 января 2009 года № 820-7, предметом согласования с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия не являлись.

В кассационной жалобе представитель губернатора Санкт-Петербурга, не отрицая сам по себе тот факт, что оспариваемый Закон Санкт-Петербурга от 19 января 2009 года № 820-7 в редакции, предполагающей установление предельных высотных параметров зданий, сооружений в составе градостроительных регламентов зон охраны объектов культурного наследия в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга, не был согласован с Росохранкультурой, утверждает, что проект границ зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга вообще не нуждался в согласовании с Росохранкультурой.

Между тем, подобные утверждения противоречат нормам подпункта 2 пункта 1 статьи 9.1 и пункта 3 статьи 34 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, относящим к полномочиям Российской Федерации

вопросы согласования проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения и градостроительных регламентов, устанавливаемых в границах территорий объектов культурного наследия федерального значения, расположенных в исторических поселениях, и границах зон их охраны.

Указанные правовые нормы предполагают необходимость согласования градостроительных регламентов в границах зон охраны объектов культурного наследия федерального значения, расположенных в исторических поселениях.

Как установлено судом, большинство памятников истории и культуры, границы зон охраны которых определены оспариваемым Законом, представляют собой объекты культурного наследия федерального значения.

Данные обстоятельства в кассационной жалобе ничем не опровергнуты.

К тому же о необходимости согласования проекта зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга с Росохранкультурой свидетельствовали также действия самой администрации Санкт-Петербурга в лице Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры правительства Санкт-Петербурга, направившего в октябре 2008 года в Росохранкультуру соответствующий проект на согласование.

При таких обстоятельствах решение суда следует признать законным и обоснованным, которое по доводам кассационной жалобы отменено быть не может.

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

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 20 декабря 2010 года оставить без изменения, а кассационную жалобу губернатора Санкт-Петербурга – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

