

2



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 86-АПГ12-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«23» мая 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.
Горчаковой Е.В., Калининой Л.А.

при секретаре

Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Русина И.Н. на решение Владимирского областного суда от 27 января 2012 года, которым отказано в удовлетворении его заявления о признании не соответствующими федеральному законодательству и недействующими с момента принятия отдельных положений постановления губернатора Владимирской области «Об утверждении границ зон охраны достопримечательного места регионального значения «Исторический центр города Владимира», режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Русина И.Н. – Пузанова Д.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения против жалобы представителей администрации Владимирской области Гунявиной А.В. и Морозовой О.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

губернатором Владимирской области 31 декабря 2010 года принято постановление № 1407 «Об утверждении границ зон охраны достопримечательного места регионального значения «Исторический центр

города Владимира», режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон», которое официально опубликовано в издании «Владимирские ведомости», № 6 от 15 января 2011 года.

В соответствии с пунктом 4.1 Приложения № 1 к названному постановлению в зону охраняемого природного ландшафта достопримечательного места включен участок № 2, а именно: территория долины реки Лыбедь, система оврагов, расположенных к северо-западу от исторического центра, территория склонов оврага, в котором располагается стадион «Торпедо».

Пунктом 4.2.2 приложения определены зоны охраняемого природного ландшафта достопримечательного места регионального значения «Исторический центр города Владимира», режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данной зоны (Р-10), абзацем 3 подпункта «б» которого предусмотрено запрещение движения и стоянок механизированных транспортных средств, не связанных с функционированием природно-ландшафтной территории, осуществляемых вне существующих дорог.

Приложением № 4 к постановлению губернатора Владимирской области № 1407 от 31 декабря 2010 года утверждена карта (схема) границ зоны охраняемого природного ландшафта достопримечательного места «Исторический центр города Владимира».

Русин И.А. обратился в суд с требованием о признании недействующими с момента принятия пункта 4.1 приложения № 1 к постановлению губернатора Владимирской области в части включения в участок № 2 территории, на которой располагается принадлежащий заявителю на праве собственности земельный участок с кадастровым номером 33:22:032054:62, в границы зоны охраняемого природного ландшафта достопримечательного места регионального значения «Исторический центр города Владимира», карты (схемы) границ Приложения № 4; абзаца 3 подпункта «б» пункта 4.2.2 Приложения № 1.

По мнению заявителя, постановление в указанной части противоречит части 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации, статьям 209, 263 Гражданского кодекса Российской Федерации и нарушает его конституционное право владения, пользования и распоряжения частной собственностью, поскольку, приобретая земельный участок, он рассчитывал на его использование по целевому назначению - для строительства АЗС.

Русин И.А. также ссылаясь на приоритетность норм земельного и градостроительного законодательства при регулировании спорных отношений; на отсутствие юридически оформленного объекта культурного наследия «Исторический центр города Владимира», так как данный объект не включен в единый реестр объектов культурного наследия; на нарушение порядка согласования проекта охранных зон, отсутствие государственной историко-культурной экспертизы и композиционной связи между земельным участком заявителя и объектами культурного наследия; на нарушение пункта 5.2.3 Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и

культуры СССР, утвержденной приказом Минкультуры СССР от 24 января 1986 года № 33 в части масштаба изготовления карты (схемы) зоны охраняемого природного ландшафта достопримечательного места; на расхождение картографической информации, содержащейся в проекте охранных зон; на отсутствие проектов межевания территорий и постановки на кадастровый учет; на непринятие органами государственной власти Владимирской области решений об установлении публичных сервитутов и резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд в отношении охранных зон; на установление незапроектированного запрета на движение и стоянку механизированных средств, не связанных с функционированием природно-ландшафтной территории, осуществляемого вне дорог.

Кроме того Русин И.А. полагал, что обжалуемое постановление принято губернатором Владимирской области с превышением полномочий, поскольку на территории объекта культурного наследия регионального значения «Исторический центр города Владимира» располагается памятник федерального значения «Город Владимир. Исторический центр. (Валы и культурный слой)».

Решением Владимирского областного суда от 27 января 2012 года в удовлетворении заявления отказано.

В апелляционной жалобе ставится вопрос об отмене указанного решения суда по мотиву его незаконности и необоснованности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда.

Согласно пункту «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Подпунктом 15 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопроса сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно преамбуле к Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов

государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 3 этого же Федерального закона к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации в целях применения данного закона относятся объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно - прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Одним из видов объектов культурного наследия, согласно указанной статье, являются достопримечательные места, то есть творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места 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; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.

В статье 4 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» под объектом культурного наследия регионального значения понимаются объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры субъекта Российской Федерации.

В ходе рассмотрения дела судом установлено, что историко-культурная зона достопримечательное место «Исторический центр города Владимира» является особой территорией, сохранившей ценное историко-архитектурное наследие, историческую градостроительную структуру, уникальные элементы природного ландшафта, формирующие общую композиционно - видовую систему исторической части города.

Из материалов дела усматривается, что в целях сохранения исторического и культурного наследия г. Владимира Законом Владимирской области от 8 октября 1998 года № 44-ОЗ «Об объявлении объектов недвижимости памятниками истории и культуры регионального значения» достопримечательное место «Исторический центр города Владимира» объявлен памятником истории и культуры регионального значения. Кроме того, по данному объекту ведется работа по его включению в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Согласно пунктам 1, 2 статьи 15 Федерального закона № 73-ФЗ в Российской Федерации ведется единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, содержащий сведения об объектах культурного наследия. Реестр представляет собой государственную информационную систему, включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения реестра.

Из изложенных положений закона суд сделал правильный вывод о том, что единый реестр ведется в целях создания банка данных об уже имеющихся объектах культурного наследия, а не в целях придания им статуса таковых.

В силу статьи 17 названного Федерального закона реестр формируется посредством включения в него объектов культурного наследия, в отношении которых было принято решение о включении их в реестр, а также посредством исключения из реестра объектов культурного наследия, в отношении которых было принято решение об исключении их из реестра, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

В этой связи суд в решении правомерно отметил, что незавершённость процедуры включения достопримечательного места «Исторический центр города Владимира» в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации не свидетельствует о незаконности постановления губернатора Владимирской области № 1407 от 31 декабря 2010 года, а также об утрате объектом культурного наследия его исторической ценности, поскольку исключение из числа выявленных объектов культурного наследия возможно только при принятии соответствующего решения уполномоченным органом, которое в данном случае отсутствует. Более того, как установлено судом, в настоящее время по данному объекту ведется работа по его включению в названный реестр.

Обоснованной является ссылка суда и на то, что вопрос о наделении достопримечательного места «Исторический центр города Владимира» статусом объекта культурного наследия регионального значения урегулирован не оспариваемым нормативным правовым актом, а Законом Владимирской области от 9 июня 2007 года № 65-ОЗ, со дня вступления в силу которого достопримечательное место «Исторический центр города Владимира» приобрело статус объекта культурного наследия регионального значения.

В этой связи утверждения в жалобе о том, что достопримечательное место «Исторический центр города Владимира» не может рассматриваться в качестве объекта культурного наследия, подлежащего государственной охране, не влекут отмену судебного решения.

Правильными являются суждения суда о несостоятельности доводов заявителя и о несоответствии проекту зон охраны установленного режима использования земель в отношении принадлежащего ему земельного участка.

Пунктом 4.2.2 раздела 4 Приложения №1 к постановлению № 1407 от 31 декабря 2010 года земельный участок, принадлежащий заявителю, включен в зону охраняемого природного ландшафта достопримечательного места

«Исторический центр города Владимира» (в участок № 2) с режимом использования земель и градостроительными регламентами в границах данной зоны (Р-10).

Подпунктом «б» названного пункта в целях обеспечения пожарной безопасности охраняемого природного ландшафта и его защиты от динамических воздействий в границах охраняемого природного ландшафта запрещено движение и стоянка механизированных транспортных средств, несвязанных с функционированием природно-ландшафтной территории, осуществляемых вне дорог.

Данный режим использования земельного участка соответствует требованиям подпункта «б» пункта 12 постановления Правительства Российской Федерации от 26 апреля № 315 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», в силу которого режим использования земель и градостроительный регламент в границах зоны охраняемого природного ландшафта устанавливаются с учетом обеспечения пожарной безопасности охраняемого природного ландшафта и его защиты от динамических воздействий.

В этой связи обоснованным является вывод суда о соответствии требованиям федерального законодательства абзаца 3 подпункта «б» пункта 4.2.2 раздела 4 Приложения №1 к постановлению губернатора Владимирской области № 1407 от 31 декабря 2010 года.

Проверяя довод заявителя о том, что Приложение № 4 к постановлению губернатора Владимирской области № 1407 от 31 декабря 2010 года, а именно «Карта (схема) границ зоны охраняемого природного ландшафта достопримечательного места «Исторический центр города Владимира» выполнена не в том масштабе, который предусмотрен Инструкцией по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утвержденной приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 года № 33 (1:5000- 1:2000), суд обоснованно указал на то, что данные требования согласно пункту 5.2.2 названной Инструкции относятся к оформлению историко-градостроительного и историко-архитектурного исследования.

При этом суд, установив, что карта (схема) зоны охраняемого природного ландшафта достопримечательного места регионального значения «Исторический центр города Владимира» выполнена картографическим способом, в масштабе 1:40000, правильно сослался на то, что способ описания и фиксирования границ территорий объектов культурного наследия в настоящее время на федеральном уровне не урегулирован, поэтому составление названной карты (схемы) указанным способом закону не противоречит.

Доводы апелляционной жалобы были предметом исследования суда первой инстанции, и результат их оценки, которая является правильной, подробно отражен в оспариваемом судебном решении.

Существенных нарушений норм материального и процессуального права судом не допущено.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Владимирского областного суда от 27 января 2012 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Русина И.Н. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи