



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 7-АПГ12-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

27 июня 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Калининой Л.А.
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению исполняющего обязанности прокурора Ивановской области о признании недействующим (в части) решения малого Совета Ивановского областного Совета народных депутатов от 11 июня 1993 г. № 138 «Об утверждении границ Плёсского государственного историко-архитектурного и художественного музея-заповедника, заповедной территории, зоны охраняемого ландшафта и установлении режимов их охраны и содержания» по апелляционному представлению прокурора, участвующего в деле, на решение Ивановского областного суда от 12 марта 2012 г. об отказе в удовлетворении заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителей Ивановской областной Думы Малова А.С. и Копейкиной Т.Г., представителя Департамента культуры и культурного наследия Ивановской области Авериной А.В., возражавших против отмены судебного акта, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., поддержавшей доводы апелляционного представления в части, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

исполняющий обязанности прокурора Ивановской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим приложения № 4 к решению малого Совета Ивановского областного Совета народных депутатов от

11 июня 1993 г. № 138 «Об утверждении границ Плесского государственного историко-архитектурного и художественного музея-заповедника, заповедной территории, зоны охраняемого ландшафта и установлении режимов их охраны и содержания», ссылаясь на то, что оно противоречит п. 12 Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Положение), утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 г. № 315, поскольку не содержит указанных в этом федеральном акте требований.

Ивановским областным судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового судебного постановления об удовлетворении заявления просит в апелляционном представлении прокурор, участвующий в деле, ссылаясь на нарушение судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что решение суда подлежит отмене по следующим основаниям.

Отношения в вышеуказанной сфере регламентированы на федеральном уровне Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ), Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ), иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 72). 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (чч. 2 и 5 ст. 76).

Подпунктом 15 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ решение вопросов сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3 и 57 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ историко-культурные заповедники относятся к объектам культурного наследия.

Статьёй 34 этого же Федерального закона предусмотрено, что в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряжённой с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта (п. 1). Зона охраняемого природного ландшафта представляет собой территорию, в пределах которой устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоёмы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия (п. 2).

Требования к режиму содержания и использования зоны охраняемого ландшафта названы в Положении о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 г. № 315. Пунктом 12 этого акта определено, что режим использования земель и градостроительный регламент в границах зоны охраняемого природного ландшафта устанавливаются с учётом следующих требований:

а) запрещение или ограничение хозяйственной деятельности, строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства и их частей в целях сохранения и восстановления композиционной связи с объектом культурного наследия природного ландшафта, включая долины рек, водоёмы, леса и открытые пространства;

б) обеспечение пожарной безопасности охраняемого природного ландшафта и его защиты от динамических воздействий;

в) сохранение гидрологических и экологических условий, необходимых для обеспечения сохранности и восстановления (регенерации) охраняемого природного ландшафта;

г) сохранение и восстановление сложившегося в охраняемом природном ландшафте соотношения открытых и закрытых пространств в целях обеспечения визуального восприятия объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде;

д) иные требования, необходимые для сохранения и восстановления (регенерации) охраняемого природного ландшафта.

Суд, отказывая в признании недействующим оспариваемого регионального акта, пришёл к выводу, что он не противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

С данным выводом суда нельзя согласиться, поскольку он не основан на законе и материалах дела.

Установлено, что 11 июня 1993 г. малым Советом Ивановского областного Совета народных депутатов принято решение № 138 «Об утверждении границ Плёсского государственного историко-архитектурного и художественного музея-заповедника, заповедной территории, зоны охраняемого ландшафта и установлении режимов их охраны и содержания» (далее – решение малого Совета Ивановского областного Совета народных депутатов от 11 июня 1993 г. № 138), опубликованное в протоколе четырнадцатой (внеочередной) сессии Ивановского областного Совета народных депутатов двадцать первого созыва и приложениях от 8 октября 1993 г., ч. 2, и печатном издании «Собрание законодательства Ивановской области» 30 ноября 2000 г., № 22 (160).

Пунктом 1 решения малого Совета Ивановского областного Совета народных депутатов от 11 июня 1993 г. № 138 на территории г. Плёса Приволжского района Ивановской области утверждены границы территории Плёсского государственного историко-архитектурного и художественного музея-заповедника площадью в 78 га; заповедной территорией площадью в 256 га и зоны охраняемого ландшафта на землях, прилегающих к г. Плёсу на территории Приволжского, Вичугского, Заволжского районов Ивановской области.

Пунктом 4 утверждён режим содержания и использования зоны охраняемого ландшафта (приложение № 4). Указано, что основу зоны составляют земли совхозов, колхозов и ГЛФ. Участки охраняемых природных ландшафтов с заповедным и заказным режимом остаются в ведении прежних землепользователей. На территории участков с заказным режимом возможны:

организация научных исследований, наблюдений;

осуществление санитарных уборок без применения средств механизации;

организация туристских маршрутов, предусматривающих разбивку дорожно-тропиночной сети, площадок отдыха с набором малых архитектурных форм.

На территории зоны охраняемого ландшафта возможна хозяйственная деятельность, не сопровождающаяся искажением ландшафта, не требующая возведения капитальных построек.

На территории зоны охраняемого ландшафта предусматривается:

соблюдение режима использования территорий водоохранных зон и прибрежных полос реки Волги, Колдомы, Аргишны, Сунжи, канала Волга-Увель;

проведение агротехнических противоэрозионных мероприятий;

биологическая рекультивация (восстановление плодородия нарушенных земель путём создания почвенного покрова, растительности);

сохранение и создание зелёных насаждений в населённых пунктах;
создание в зоне животноводческих комплексов санитарно-защитных зон;

систематический вывоз навоза от животноводческих ферм;
усовершенствование технологии по обработке отходов сельскохозяйственного производства;

строительство очистительных сооружений в целях предотвращения загрязнения водоёмов, водотоков отходами сельскохозяйственного производства;

соблюдение порядка хранения и использования пестицидов и удобрений;

мероприятия по охране водоёмов от разрушения берегов, заиливания, обмеления.

На территории зоны охраняемого ландшафта по условиям режима не допускается:

территориальный рост исторических населённых пунктов;
строительство капитальных промышленных, сельскохозяйственных, жилых объектов;

добыча полезных ископаемых, включая стройматериалы;
проведение по соседству строительных и других работ, которые могут способствовать развитию эрозии рельефа;

повреждение форм рельефа, распашка и разрушение берегов;
бурение скважин, выемка грунта;

прокладка автодорог, кроме предусмотренных генеральным планом;
производство земляных, горных работ;

рубка леса, кроме санитарных рубок и рубок ухода;
устройство плотин на существующих водотоках;
порча и изменение видового состава растительности;

уничтожение или повреждение почвозащитной растительности;
уничтожение берегозащитной растительности;
изменение гидрогеологического режима, гидрохимического состава водоёмов и водотоков;

проведение работ, связанных с устройством видовых площадок, автостоянок (кроме мест, предусмотренных генеральным планом);

распыление ядохимикатов и химических средств с воздуха в сельскохозяйственном производстве и в зоне мемориальных парков и объектов природы;

загрязнение бассейнов водотоков отходами сельскохозяйственного производства.

На территории зоны охраняемого ландшафта земельные участки остаются в пользовании прежних землепользователей, которые несут ответственность за соблюдение установленного режима.

Все предполагаемые работы, связанные с реконструкцией и новым строительством, мелиорацией, очисткой заиленных и загрязнённых

водоёмов, строительством инженерных сетей и сооружений, новых дорог, наземных коммуникаций, организацией летних лагерей для скота, и размещение свалок мусора, размещение садовых участков, фермерских хозяйств в зоне видимости с основных экскурсионных трасс не допускаются без согласования с государственными органами охраны памятников истории, культуры и природы.

Из содержания данного документа следует, что он не устанавливает требований об обеспечении пожарной безопасности охраняемого природного ландшафта, что противоречит подп. «б» п. 12 упомянутого выше постановления Правительства Российской Федерации.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или другого указанного судом времени.

Таким образом, суд имел предусмотренные законом основания для признания недействующим оспариваемого акта в той мере, в какой он не содержит положений, предусматривающих обеспечение пожарной безопасности охраняемого природного ландшафта объекта, о котором возник спор.

Поскольку в указанной части решение постановлено судом с нарушением норм материального права, оно подлежит отмене с вынесением нового судебного постановления об удовлетворении заявления прокурора в этой части.

Нельзя согласиться с утверждением представителя Ивановской областной Думы о том, что требования об обеспечении пожарной безопасности охраняемого природного ландшафта относятся к иным требованиям, предусмотренным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 г. № 315, в связи с чем регулирование, о необходимости которого заявлено прокурором, не является обязательным. Как приведено выше, речь идёт о различных нормативных установлениях. Требование об обеспечении пожарной безопасности охраняемого природного ландшафта прямо предусмотрено под. «б» п. 12 указанного федерального акта. На иные требования, необходимые для сохранения и восстановления (регенерации) охраняемого природного ландшафта, указано в подп. «д» п. 12 этого же документа. Несоблюдение требований Положения, утверждённого актом высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации, влечёт за собой нарушение требований ст. 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в соответствии с которыми постановления Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

Не имеет правового значения для разрешения данного дела и довод о том, что в настоящее время нормативное правовое регулирование по рассматриваемому вопросу осуществляется не законодательным, а исполнительным органом государственной власти Ивановской области.

Что касается иных доводов прокурора о несоответствии оспариваемого акта требованиям федерального законодательства, то они опровергаются содержанием приложения № 4 к решению малого Совета Ивановского областного Совета народных депутатов.

С учётом изложенного, руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ивановского областного суда от 12 марта 2012 г. отменить и принять новое решение об удовлетворении заявления прокурора.

Признать недействующим приложение № 4 к решению малого Совета Ивановского областного Совета народных депутатов от 11 июня 1993 г. № 138 «Об утверждении границ Плёского государственного историко-архитектурного и художественного музея-заповедника, заповедной территории, зоны охраняемого ландшафта и установлении режимов их охраны и содержания» в той мере, в какой оно не содержит положений, предусматривающих обеспечение пожарной безопасности охраняемого природного ландшафта, с момента вступления решения суда в законную силу.

Председательствующий

Судьи