

7



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 85-АПГ12-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«27» июня 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Еременко Т.И. и Калининой Л.А.

при секретаре

Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Качкаева А.Е. на решение Калужского областного суда от 23 марта 2012 года, которым отказано в удовлетворении его заявления об оспаривании отдельных положений проекта охранных зон и зон регулирования застройки города Боровска, утвержденного решением исполнительного комитета Калужского областного Совета народных депутатов от 14 ноября 1983 года № 766 «Об утверждении проектов охранных зон памятников истории и культуры города Боровска и ансамбля бывшего Пафнутьев-Боровского монастыря».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения Качкаева А.Е., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения против жалобы представителей Министерства культуры Калужской области Голубовой Н.Ю., губернатора Калужской области – Котовой О.А., правительства Калужской области – Чубукова Ю.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Селяниной Н.Я., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Исполнительным комитетом Калужского областного Совета народных депутатов 14 ноября 1983 года принято решение № 766, которым утвержден проект охранных зон для памятников истории и культуры города Боровска и ансамбля бывшего Пафнутьев-Боровского монастыря, которые согласованы с Управлением по охране памятников истории и культуры РСФСР и Центральным Советом ВООПИК (пункт 1).

Пунктом 2 названного решения на отдел по делам строительства и архитектуры облисполкома, Боровский райисполком и горисполком возложены обязанности по согласованию проектируемых новостроек в пределах охранных зон памятников истории и культуры в установленном порядке с органами охраны памятников.

Качкаев А.Е. обратился в суд с заявлением о признании недействующим проекта охранных зон и зон регулирования застройки города Боровска Калужской области (далее - Проект) в части, относящейся к какому-либо упоминанию о городе Боровске, как историческом городе-памятнике, и в части, содержащей какие-либо упоминания о зоне охраняемого ландшафта в городе Боровске, как в текстовой, так и в графической форме.

Свои требования заявитель мотивировал тем, что в 1970 году город Боровск впервые приобрел статус исторического города-памятника. Проектом для города Боровска, как исторического города-памятника, предусмотрена зона охраняемого ландшафта. Однако, по мнению Качкаева А.Е., в 2010 году данный статус был утрачен, поскольку город Боровск не был включен в перечень исторических поселений, утвержденный приказом Министерства культуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июля 2010 года № 418/339, изданным в соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 16 января 2010 года № 2.

Заявитель также указывал, что утрата городом Боровском такого статуса влечет за собой прекращение существования зоны охраняемого ландшафта, поскольку в силу пункта 2 Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 года № 315, существование охранной зоны невозможно без наличия объекта культурного наследия, для которого она установлена, а таким объектом являлся в данном случае исторический город-памятник. Кроме того, наличие по Проекту зоны охраняемого ландшафта нарушает права заявителя, как собственника земельного участка, расположенного в пределах данной зоны, препятствуя получению разрешения на строительство.

Качкаев А.Е. также считал, что выполненный в 1976 году Российским республиканским специализированным научно-реставрационным объединением «Росреставрация» (далее - РРСНРО «Росреставрация») Проект оспариваемым решением не утверждался, поскольку в этом решении указано

на утверждение проектов, выполненных иной организацией - институтом «Спецпроектреставрация», образованным в 1977 году. В этой связи, не утвержденный надлежащим образом Проект не влечет правовых последствий.

Помимо прочего, ссылаясь на положения статьи 22 Закона СССР «О конституционном надзоре в СССР» и заключение Комитета конституционного надзора СССР от 29 ноября 1990 года № 12 (2-12) заявитель указывал, что утвержденные решением исполнительного комитета Калужского областного Совета народных депутатов от 14 ноября 1983 года № 766 проекты охранных зон для памятников истории и культуры города Боровска и ансамбля бывшего Пафнутьев-Боровского монастыря, как затрагивающие права и свободы граждан, принятые до 29 ноября 1990 года и не опубликованные до 29 февраля 1991 года, утратили силу.

Решением Калужского областного суда от 23 марта 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.

Частями 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации определено, что 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.

В Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа 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 (преамбула к Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 73-ФЗ определено, что правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Основ законодательства Российской Федерации о культуре и осуществляется в соответствии с названным Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним

другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними в пределах компетенции субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Из изложенных нормативных предписаний следует, что субъект Российской Федерации по предметам своего ведения вправе осуществлять правовое регулирование вопросов сохранения, использования, популяризации и охраны объектов культурного наследия.

Статьей 3 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия) отнесены 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.

Как усматривается из материалов дела, город Боровск в 1970 году был внесен в утвержденный постановлением коллегии Министерства культуры РСФСР и Государственным комитетом Совета Министров РСФСР по делам строительства Список городов и других населенных мест РСФСР, имеющих архитектурные памятники, градостроительные ансамбли и комплексы, являющиеся памятниками национальной культуры, а также сохранившиеся природные ландшафты и древний культурный слой земли, представляющий археологическую и историческую ценность.

Оспариваемым заявителем Проектом, выполненным в 1976 году РСНРО «Росреставрация», предусмотрено создание на территории города Боровска охранных зон памятников истории и культуры, а также зон регулирования застройки, ограничения этажности, охраны ландшафта, регулирования ландшафта, охраны культурного слоя, археологических наблюдений. Сведения об указанных зонах приведены в помещенной в Проекте документации в текстовой форме и в виде карт (схем), содержащих описание границ этих зон, с изложением принципов их организации и режима использования территории. В частности, такие сведения содержатся и в отношении зоны охраны ландшафта, в пределах которой не допускается строительство гражданских зданий.

В ходе рассмотрения спора судом установлено, что на территории города Боровска по состоянию на 2012 год имеются многочисленные объекты культурного наследия, состоящие под охраной государства.

В силу статьи 6 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» под

государственной охраной объектов культурного наследия понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия в соответствии с данным Федеральным законом.

В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта. Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны объекта культурного наследия (пункт 1 статьи 34 Федерального закона № 73-ФЗ).

Приведенным предписаниям федерального закона корреспондируют нормы, закрепленные в Положении о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 года № 315.

Границы зон охраны объекта культурного наследия (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного 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, в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (пункт 3 статьи 34 Федерального закона № 73-ФЗ).

Разрешая данный спор, суд правильно принял во внимание то обстоятельство, что аналогичные требования в отношении установления охранных зон содержались и в действовавшем на момент принятия оспариваемого акта Законе РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры». Так, в силу статьи 34 названного Закона РСФСР зоны охраны памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства республиканского и местного значения устанавливались Советами Министров автономных республик, исполнительными комитетами краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов по согласованию с Министерством культуры РСФСР и Всероссийским обществом

охраны памятников истории и культуры. Кроме того, пунктом 6 статьи 26 Закона РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» предусматривалось, что Краевой, областной Совет народных депутатов осуществляет государственное управление и государственный контроль в области охраны и использования памятников истории и культуры.

Судом установлено, что оспариваемый Проект разработан РРСНРО «Росреставрация» по заданию исполнительного комитета Калужского областного Совета депутатов трудящихся, согласован с соответствующими организациями, в том числе с Министерством культуры РСФСР и Центральным советом Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры, а затем утвержден решением исполнительного комитета Калужского областного Совета народных депутатов 14 ноября 1983 года № 766.

При таких обстоятельствах правильным является вывод суда о том, что решение Исполнительного комитета Калужского областного Совета народных депутатов от 14 ноября 1983 года № 766 принято в пределах его компетенции в соответствии с действовавшими на указанный момент времени положениями закона и согласуется с нормами Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а доводы апелляционной жалобы в данной части являются несостоятельными.

Пунктом 5 статьи 63 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» определено, что зоны охраны памятников истории и культуры, установленные в соответствии с законодательством РСФСР и законодательством Российской Федерации вокруг памятников истории и культуры республиканского и местного значения, отнесены соответственно к зонам охраны объектов культурного наследия федерального и регионального значения.

Таким образом, указание в жалобе на неправомерность сохранения охранных зон на территории города Боровска в настоящее время не влечет отмену судебного решения.

Также верным является суждение суда и о том, что сам по себе факт неопубликования оспариваемого решения не свидетельствует о его незаконности, поскольку ни Закон РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР», ни Закон РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» такого требования к нормативным правовым актам не предъявлял. Кроме того, судом установлено, что решение Исполнительного комитета Калужского областного Совета народных депутатов от 14 ноября 1983 года № 766 было доведено до сведения заинтересованных лиц, как того требовало действовавшее на момент его принятия законодательство, и данным решением руководствовались местные органы власти при рассмотрении вопросов, касающихся использования земли на территории города Боровска.

В этой связи доводы о незаконности оспариваемого акта по причине отсутствия его официального опубликования являются несостоятельными.

Ссылка в жалобе на то, что оспариваемым решением утвержден иной проект, не тот, что исследован судом и имеется в материалах дела, объективно ничем не подтверждена, а потому не влечет отмену решения. Судом данный довод был исследован и результат его оценки подробно отражен в принятом судебном постановлении. Оснований не согласиться с оценкой данного обстоятельства судом первой инстанции у Судебной коллегии не имеется.

Иные доводы апелляционной жалобы основаны на неверном толковании норм материального права, примененных в данном деле, и не свидетельствуют о незаконности оспариваемого судебного решения.

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

определила:

решение Калужского областного суда от 23 марта 2012 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Качкаева А.Е. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи