



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-АПГ14-37

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

17 декабря 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Анишиной В.И.,
судей Абакумовой И.Д. и Александрова В.Н.

при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлениям ООО «Магазин Купцов Елисеевых» и ООО «Северо-Западный Информационный центр» о признании недействующим распоряжения Комитета по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга от 28 мая 2010 г. № 1759 по апелляционным жалобам ООО «Магазин Купцов Елисеевых», ООО «Северо-Западный Информационный центр» и Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 28 августа 2014 года, которым заявления удовлетворены частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя ООО «Магазин Купцов Елисеевых» Липинского А.Н., представителя ООО «Северо-Западный Информационный центр» Дегтяревой А.А., представителя Комитета по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга Попова Р.А., поддержавших доводы своих апелляционных жалоб, и возражавших против удовлетворения апелляционных жалоб противоположной стороны, заключение прокурора Генеральной

прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

28 мая 2010 года Комитетом по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга (далее – КГА) издано распоряжение №1759, пунктом 2 которого утвержден архитектурно-художественный Регламент Невского проспекта и прилегающих к нему территорий (далее – Регламент).

ООО «Магазин Купцов Елисеевых» обратилось в суд с заявлением о признании недействующим с момента принятия Распоряжения, ссылаясь на то, что КГА вышел за пределы предоставленных полномочий при принятии данного акта, поскольку вопросы отраженные в Распоряжении касаются охраны объектов культурного наследия федерального значения и их регулирование относится к компетенции Министерства культуры Российской Федерации.

ООО «Северо-Западный Информационный центр» обратилось в суд с заявлением о признании недействующим Регламента в части схемы размещения объектов наружной рекламы, информации, дополнительных элементов и устройств фасадов на здании, расположенном по адресу: Санкт-Петербург, Невский проспект д.60, лит. А, ссылаясь на противоречие Совмещенной схемы объектов наружной рекламы, информации, дополнительных элементов и устройств фасадов (Приложение № 7 к Распоряжению, Альбом VI, раздел 1) положениям п.п. 3.3.1, 3.3.2.1, 3.3.2.9 Регламента, п. 4-1.3.3.1 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 14 сентября 2006 г. № 1135 «Об утверждении правил содержания и ремонта фасадов зданий и сооружений в Санкт-Петербурге», поскольку названная Схема, представляя собой графическое изображение Невского проспекта, предполагает размещение информационных вывесок только над окнами цокольного этажа, в то время как пункт 3.3.2.9 Регламента запрещает размещение таких вывесок над окнами цокольного этажа, предусматривая их размещение между окнами 1 и 2 этажей, а Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14 сентября 2006 г. №1135 предусматривает размещение вывесок между окнами 1 и 2 этажей и допускает такое размещение, при наличии возможности, над окнами цокольного этажа.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 28 августа 2014 года заявление ООО «Северо-Западный информационный центр» удовлетворено, заявление ООО «Магазин Купцов Елисеевых» удовлетворено частично, оспариваемое Распоряжение признано

недействующим со дня вступления решения суда в законную силу. В удовлетворении остальной части требований ООО «Магазин Купцов Елисеевых» - отказано.

ООО «Магазин Купцов Елисеевых» в апелляционной жалобе просит решение суда в части указания о признании оспариваемого акта недействующим с момента вступления решения суда в законную силу отменить, вынести по делу в данной части новое решение о признании Распоряжения недействующим с момента принятия.

В апелляционной жалобе ООО «Северо-Западный Информационный центр» просит решение суда в части указания о признании оспариваемого акта недействующим с момента вступления решения суда в законную силу изменить, признать Распоряжение недействующим с момента принятия. В остальной части решение суда оставить без изменения.

В апелляционной жалобе Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга ставится вопрос об отмене решения суда, принятии по делу нового решения.

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

В соответствии с пунктами «д» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; законодательство об охране окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 76 Конституции 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.

Специальным федеральным законом, регулирующим отношения в сфере государственной охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации, является Федеральный закон 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).

Памятники истории и культуры в силу статей 3 и 4 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ относятся к объектам культурного наследия и подразделяются на следующие категории историко-культурного значения: объекты культурного наследия федерального значения, имеющие особое значение для истории и культуры Российской Федерации, а также объекты культурного наследия

регионального значения, имеющие особое значение для истории и культуры субъекта Российской Федерации.

В силу статей 33-39 этого же Федерального закона к числу мероприятий по государственной охране объектов культурного наследия относится установление зоны охраны объектов культурного наследия. Государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя, в том числе, разработку проектов зон охраны объектов культурного наследия, согласование таких проектов в случаях и порядке, установленных 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.

В соответствии со статьей 9.1 названного Федерального закона Российская Федерация передает органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществление полномочий в отношении объектов культурного наследия (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации) по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения в соответствии со статьей 33 данного Федерального закона, за исключением 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.

Историческим поселением согласно пункту 1 статьи 59 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ в целях данного Федерального закона являются включенные в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения.

Пунктом 2 статьи 59 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ установлено, что предмет охраны исторического поселения включает в себя исторически ценные градоформирующие объекты - здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединенные в том числе масштабом, объемом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами; планировочную структуру, включая ее элементы; объемно-пространственную структуру; композицию и силуэт застройки - соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов;

соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными); композиционно-видовые связи (панорамы), соотношение природного и созданного человеком окружения.

Перечень исторических поселений федерального значения, предмет охраны исторического поселения федерального значения, границы территории исторического поселения федерального значения утверждаются федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке (пункт 6 статьи 59 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ).

Подпунктом 3 пункта 3 статьи 60 Федерального закона от 25 июня 2002г. № 73-ФЗ установлено, что особое регулирование градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, также определено, что такое регулирование включает в себя, в том числе разработку градостроительных регламентов, предусматривающих предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, с учетом требований к сохранению планировочной структуры исторического поселения, размерам и пропорциям зданий и сооружений, использованию отдельных строительных материалов, цветовому решению, запрет или ограничение размещения автостоянок, рекламы и вывесок, другие ограничения, необходимые для обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения.

Судом установлено, что в 1990 году в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО за № 540-001 включен «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников».

Согласно Перечню исторических поселений, утвержденному Приказом Министерства культуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации от 29 июля 2010 г. № 418/339, Санкт-Петербург отнесен к историческим поселениям.

Как следует из содержания оспариваемого Регламента им установлены виды зон охраны объектов культурного наследия, запрещающие и разрешающие нормы, непосредственно относящиеся к градостроительной деятельности (подпункты 1.2, 1.4, 2.2.3, 2.2.5-2.2.10), в том числе виды разрешенного использования земельных участков, регулирующие вопросы, связанные с изменением параметров объектов капитального строительства и их частей, то есть, в том числе вопросы,

определяемые градостроительными регламентами.

Кроме того, указанным актом предусмотрено зонирование территории по историко-культурной и общественной значимости в отношении Невского проспекта, который является элементом объекта всемирного наследия, при этом в качестве цели Регламента определено сохранение объектов культурного наследия (подпункт 1.5).

Разрешая дело, суд, проанализировав нормы действующего законодательства, пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый акт принят с превышением полномочий КГА, с нарушением установленного федеральным законодательством порядка, противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Вывод суда мотивирован тем, что отдельные положения оспариваемого Регламента дублируют нормы Закона 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», при этом устанавливая дополнительные запрещающие и разрешающие нормы, не предусмотренные правовыми актами, имеющими большую юридическую силу, и не согласованные в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области охраны культурного наследия, а также противоречащие этим нормам (в том числе, в части установки рекламных и информационных конструкций, изменения архитектурного решения лицевых фасадов, реконструкции отдельных зданий, строений и сооружений, ограничения использования территории, в том числе в границах зон охраны объектов культурного наследия).

Судом также учтено, что на момент принятия оспариваемого акта, пунктом 3.55 Положения о Комитете по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28 апреля 2004 г. № 651, именно на указанный орган, а не КГА, были возложены обязанности по разработке градостроительных регламентов, касающихся размеров и пропорций зданий и сооружений, использования отдельных строительных материалов, цветового решения, запрета или ограничения размещения рекламы и вывесок, других ограничений, необходимых для обеспечения сохранности объектов культурного наследия и всех исторически ценных градоформирующих объектов Санкт-Петербурга, что также свидетельствует об отнесении урегулированных оспариваемым актом правоотношений не к вопросам благоустройства, а к вопросам градостроительства и охраны объектов культурного наследия, не

переданных в ведение КГА.

Приведенные выводы суда, изложенные в решении, основаны на анализе действующего законодательства и материалах дела и оснований для признания их неправильными не имеется.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации не содержит предписаний о том, в каких случаях нормативный правовой акт должен признаваться недействующим со дня его принятия, а в каких – с иного указанного судом времени.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (часть 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Пунктом 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» предусмотрено, что если нормативный правовой акт до вынесения решения суда применялся и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, суд может признать его недействующим полностью или в части со дня вступления решения в законную силу.

Принимая во внимание, что до вынесения судебного решения оспариваемое Распоряжение применялось, порождая правовые последствия, признание судом недействующим со дня вступления решения суда в законную силу не противоречит части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предоставляющей суду право признать нормативный правовой акт недействующим полностью или в части не только со дня его принятия, но и иного указанного судом времени, согласуется с правовой позицией, содержащейся в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П, 11 апреля 2000г. № 6-П, 27 января 2004г. № 1-П, согласно которой решение суда общей юрисдикции о признании закона субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону не является подтверждением недействительности закона, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению.

При таких обстоятельствах признание судом недействующим Распоряжения со дня вступления решения суда в законную силу является обоснованным, оснований для удовлетворения апелляционных жалоб Судебная коллегия не усматривает.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 28 августа 2014 года оставить без изменения, апелляционные жалобы ООО «Магазин Купцов Елисеевых», ООО «Северо-Западный Информационный центр» и Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи