

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

20 декабря 2010 года Санкт-Петербургский городской суд в составе:

судьи	Сухаревой С.И.
с участием прокурора	Травкиной О.Ю.,
	Шаминой Г.В.
адвоката	Поправко Н.Б.
при секретаре	Пензенник М.Ю.

Рассмотрел в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Малышевой Е.Г., Черновой А.Г., Вишневого Б.Л., Резника М.Л. и Рыбакова Н.И. об оспаривании нормативного правового акта в части,

УСТАНОВИЛ:

В Санкт-Петербургский городской суд обратились Малышева Елена Георгиевна, Чернова Анна Глебовна, Вишневский Борис Лазаревич, Резник Максим Львович и Рыбаков Николай Игоревич с заявлениями о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента принятия отдельных норм Закона Санкт-Петербурга от 19.01.2009 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 16.02.2009 года № 29-10 (в редакции от 28.06.2010 года) «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Малышевой Е.Г. и Черновой А.Г. оспаривались следующие нормы:

- Приложение № 1 к Закону Санкт-Петербурга «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 на листе 52 графической части Приложения зоны ЗРЗ 1-2 внутри границы охранной зоны ОЗ 1-1;

- Приложение № 2 к названному Закону: подпункт «в» пункта 4.3 главы 1 раздела 2 полностью и пункт 5.1 главы 1 раздела 2 в части слов «устанавливаются ограничения по высоте в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга»;

- Условные обозначения Схемы высотного регулирования для территории Санкт-Петербурга, являющейся Приложением № 3 к Режимам использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга, в части слов «высота зданий определяется в соответствии с правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга»;

- части 3, 4, 8 статьи 2 главы 1 части 1 Приложения № 1 к Закону Санкт-Петербурга «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», часть 4 статьи 8 Приложения № 3 к этому же Закону в той части, в которой эти нормы действуют в границах зон охраны объектов культурного наследия.

Малышевой Е.Г., Черновой А.Г., Вишневым Б.Л., Резником М.Л. и Рыбаковым Н.И. также оспаривается Приложение № 4 к Закону Санкт-Петербурга «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга». При этом Малышева Е.Г. и Чернова А.Г. оспаривали Приложение № 4 в той части, в которой эти нормы действуют на территории в границах зон охраны объектов культурного наследия, а Вишневский Б.Л., Резник М.Л. и Рыбаков Н.И. - в части обозначения на листе 104 высотных параметров для земельного участка, которому в настоящее время присвоен кадастровый номер 78:11:6001А:34 и который находится в зоне ЗРЗ 2-1.

Таким образом, требования, заявленные Малышевой Е.Г. и Черновой А.Г., поглощают требования заявленные Вишневым Б.Л., Резником М.Л. и Рыбаковым Н.И.

Оспаривая вышеназванные нормы, заявители ссылались на их противоречие Градостроительному кодексу РФ, Федеральному закону от 25.06.2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ», и указывали на нарушение их права на сохранность объектов культурного наследия, являющегося частью конституционного права на доступ к культурным ценностям. (л.д.3-11, 52-58, 156-158, 276-280 том 1, л.д.1-5 том 2).

Заявители Малышева Е.Г. и ее представитель Чернышев В.А., действующий по доверенности от 08.12.2009 года, Чернова А.Г.; Вишневский Б.Л., Рыбаков Н.И., и их представитель адвокат Поправко Н.Б., действующая на основании ордеров от 13.11.2010 года и доверенности от 23.10.2009 года; Резник М.Л. явились в судебное заседание, заявленные требования с учетом дополнений поддержали.

Представители Губернатора Санкт-Петербурга Филин Г.Г., действующий по доверенности от 30.08.2010 года, и Водовозов С.В., действующий по доверенности от 22.01.2010 года, явились в судебное заседание, против удовлетворения заявленных требований возражали по основаниям, изложенным в письменном отзыве (л.д.239-241 том 1 и дополнение к отзыву, приобщено к материалам дела в настоящем судебном заседании), указав, что довод заявителей о том, что при принятии оспариваемых законов Санкт-Петербурга имело место нарушение требований пункта 3 статьи 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» противоречит фактическим обстоятельствам, поскольку включение в проект закона Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного наследия...» оспариваемых положений осуществлено в соответствии с требованиями пункта 3 статьи 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» по согласованию с Росохранкультурой, что подтверждается стенограммой заседания Правительства Санкт-Петербурга от 11.11.2008 года, на котором присутствовал представитель Росохранкультуры Зайцев К.Е. В соответствии с пунктом 13 Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в основу закона Санкт-Петербурга № 820-7 положен проект зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга, разработанный ООО «Архитектурная мастерская Н.Ф.Никитина» и имеющий положительное заключение государственной историко-культурной экспертизы ООО «Архитектурная мастерская Т.А.Славиной», которое было утверждено КГИОП 20.05.2008 года. Высоты, предусмотренные оспариваемой частью закона Санкт-Петербурга от 16.02.2009 года № 29-10, основаны на положительном заключении государственной историко-культурной экспертизы по высоте локальных увеличений предельных высотных параметров застройки Санкт-Петербурга, проведенной государственным учреждением «Научно-исследовательский и проектный центр Генерального плана Санкт-Петербурга» (акт по результатам экспертизы от 14.01.2009 года №

01-5-1\18 согласован КГИОП 10.02.2009 года). Следовательно, указание в законе Санкт-Петербурга № 820-7 на то, что предельные параметры высоты на территории ЗРЗ 2 исторически сложившихся центральных районов Санкт-Петербурга определяются в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга, не противоречит согласованному Росохранкультурой проекту зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга. По состоянию на момент вступления в силу Закона Санкт-Петербурга № 29-10 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», то есть по состоянию на 10.03.2009 года, границы зон охраны объектов культурного наследия утверждены не были (Закон Санкт-Петербурга № 820-7 «О границах зон охраны...» вступил в силу 15.03.2009 года). Следовательно, нормы Закона Санкт-Петербурга от 16.02.2010 года № 29-10 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», утверждающие градостроительные регламенты, не нарушают и не могли нарушить требования пункта 3 статьи 34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» ввиду отсутствия на период подготовки и принятия (вступления в силу) данного Закона Санкт-Петербурга утвержденных границ зон охраны объектов культурного наследия, а значит - отсутствия предмета согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 9-1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (названная статья вступила в силу с 01.01.2008 года), Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения в соответствии со статьей 33 настоящего 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.

При этом Санкт-Петербург был включен в перечень исторических поселений совместным приказом Министерства культуры Российской Федерации и Министерства регионального развития Российской Федерации от 29.07.2010 года № 418/339. Названный перечень был утвержден во исполнение пункта 2

постановления Правительства Российской Федерации от 16.01.2010 года № 2.

Учитывая, что по состоянию на 2008 год Санкт-Петербург не был отнесен к числу исторических поселений, в силу подпункта 2 пункта 1 статьи 9-1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» полномочия по согласованию проекта зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга осуществлялись в 2008 году не Росохранкультурой, а органом государственной власти Санкт-Петербурга - Правительством Санкт-Петербурга.

Представитель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Кузнецова Т.А., действующая по доверенности от 30.03.2010 года, явилась в судебное заседание, против удовлетворения заявленных требований возражала, по основаниям изложенным в письменном отзыве (л.д.137-141, 197-200, 242-246, 321-326), пояснив, что пакет документов, необходимый для принятия оспариваемых Законов Санкт-Петербурга, был представлен в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга в полном объеме, содержал положительное заключение государственной историко-культурной экспертизы.

Представитель Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия Кочешев С.П., действующий по доверенности от 26.11.2010 года, явился в судебное заседание, заявленные требования Малышевой Е.Г. и других заявителей поддержал, пояснив, что Комитетом по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга (КГИОП) сопроводительным письмом от 09.10.2008 года № 7\1832 на рассмотрение в Росохранкультуру был направлен Проект зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга, подлежащий утверждению Законом Санкт-Петербурга. Данный экземпляр был согласован Росохранкультурой письмом от 22.10.2008 года № 05-4-274.

При сравнении согласованных Росохранкультурой материалов и принятой редакцией Закона Санкт-Петербурга от 19.01.2009 года № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия...» стало очевидно, что они существенно отличаются.

В действующем Законе № 820-7 изменены зоны охраны объектов культурного наследия, в том числе их границы, режимы использования земель в этих зонах в части высотного регулирования. Внесение таких изменений возможно только по

согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия (Росохранкультуры), после разработки нового проекта зон охраны объектов культурного наследия. Такой проект на согласование в Росохранкультуру не поступал.

Факты нарушения законодательства Законами Санкт-Петербурга от 19.01.2009 года № 820-7 и от 16.02.2009 года № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» было отражены в Заключение Росохранкультуры о соблюдении законодательства Российской Федерации об охране культурного наследия при предоставлении Правительством Санкт-Петербурга разрешения на отклонение от предельного параметра разрешенного строительства для объекта капитального строительства на земельном участке в кадастровом номером 78:11:6001А:34, по адресу: Красногвардейская пл., д.2, литера К, утвержденном 06.10.2009 года руководителем Федеральной службы А.В.Кибовским. При подготовке названного заключения Законы Санкт-Петербурга от 19.01.2009 года № 820-7 и от 16.02.2009 года № 29-10 были изучены. На факты, изложенные в заключении о нарушении федерального законодательства оспариваемыми законами, ссылаются и заявители.

В частности, на земельном участке Красногвардейская пл. д. 2, литера К в представленных на рассмотрение материалах Проекта зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга предусмотрена возможность строительства с ограничением режимов использования земель по высоте внутриквартальной застройки до 40 метров. В действующем Законе № 820-7 это ограничение режима отсутствует, высотное регулирование отнесено к Правилам землепользования и застройки.

Представитель Росохранкультуры также подтвердил вывод, содержащийся в вышеуказанном заключении о том, что градостроительные регламенты, утвержденные Законом Санкт-Петербурга от 16.02.2009 года № 29-10 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга в границах зон охраны объектов культурного наследия, Росохранкультуры не согласовывались. Тем самым нарушены требования ст. 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». (л.д.318-319 том 1).

Представитель Росохранкультуры опроверг утверждения представителя Губернатора Санкт-Петербурга о том, что Проект зон охраны объектов культурного наследия был согласован на заседании Правительства Санкт-Петербурга 11.11.2008 года. Пояснив, что советник руководителя Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия Зайцев К.Е. не наделен полномочиями по согласованию

проекта зон охраны объектов культурного наследия, не направлялся руководителем Федеральной службы на заседание Правительства Санкт-Петербурга 11.11.2008 года, соответствующий приказ о направлении в командировку не издавался, приглашение на данное заседание в Федеральную службу не поступало. Федеральной службой доверенность на совершение каких-либо действий от имени Росохранкультуры Зайцеву К.Е. в 2008 году не выдавалась, что подтверждается справками. (л.д.65-68 том 2).

Выслушав стороны, показания свидетеля Кононова А.А. (л.д.410, 425-426 том 1), проверив материалы дела, заслушав заключение прокурора Травкиной О.Ю., полагавшей, что заявленные требования подлежат удовлетворению в полном объеме, суд считает, что требования заявителей подлежат удовлетворению в полном объеме по следующим основаниям.

Правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации осуществляется Федеральным законом от 25.06.2002 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.

В силу статьи 6, статей 33 - 39 этого же Федерального закона 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.

К числу мероприятий по государственной охране объектов культурного наследия относится и установление зоны охраны объектов культурного наследия.

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 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.

Охранный зона - территория, 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.

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, а в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (статья 34).

Порядок подготовки и утверждения проектов зон охраны объектов культурного наследия установлен Положением о зонах охраны

объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 года № 315, предусматривающий, что проект зон охраны объекта культурного наследия представляет собой документацию в текстовой форме и в виде карт (схем), содержащую описание границ проектируемых зон и границ территорий объектов культурного наследия, расположенных в указанных зонах, проекты режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.

Границами зон охраны объекта культурного наследия являются линии, обозначающие территорию, за пределами которой осуществление градостроительной, хозяйственной и иной деятельности не оказывает прямое или косвенное негативное воздействие на сохранность данного объекта культурного наследия в его исторической среде (пункт 3 Положения).

В соответствии с Положением о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на сопряженной с объектом культурного наследия территории может быть установлена одна или несколько зон охраны: охраняемая зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта. Границы зон охраны объекта культурного наследия могут не совпадать с границами территориальных зон и границами земельных участков.

Указанное Положение предусматривает определенную последовательность действий по разработке и утверждению зон охраны объектов культурного наследия, включающую в себя разработку проекта зон охраны, организуемую соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации, прохождение проектом зон охраны государственной историко-культурной экспертизы и утверждение его соответствующим органом государственной власти.

Так, в силу пункта 6 данного Положения разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия осуществляется физическими или юридическими лицами на основе необходимых историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований, данных государственного кадастра недвижимости и материалов по обоснованию проектов зон охраны объектов культурного наследия.

Согласно пунктам 13,14 Положения проект зон охраны объекта культурного наследия в целях определения его соответствия требованиям государственной охраны объектов культурного наследия подлежит в установленном порядке государственной

историко-культурной экспертизе, положительное заключение которой является основанием для утверждения границ зон охраны объекта культурного наследия, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.

Проект зон охраны объекта культурного наследия представляется в соответствующий орган государственной власти или орган местного самоуправления вместе с материалами по его обоснованию и положительным заключением государственной историко-культурной экспертизы.

В соответствии с пунктом 16 Положения на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия федерального значения и положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации утверждает по согласованию с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия границы зон охраны объекта культурного наследия народов Российской Федерации или объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон.

Таким образом, действующее федеральное законодательство предусматривает, что границы зон охраны объекта культурного наследия федерального значения могут быть утверждены соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации при наличии положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы и предварительного согласования с Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (Росохранкультура).

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 24.12.2008 года принят и 19.01.2009 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 04.03.2009 года.

Законом Санкт-Петербурга «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» от 19.01.2009 года № 820-7 утверждены Границы зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга, являющиеся Приложением № 1 к этому Закону, и Режимы использования земель в границах данных зон, которые являются Приложением № 2 к Закону.

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 04.02.2009 года принят и Губернатором Санкт-Петербурга 16.02.2009 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 27.02.2009 года, «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», № 2 от 16.03.2009 года.

Данным Законом утверждены Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга, включающие, в том числе, схему границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий, строений, сооружений (Приложение № 4 к Закону).

Суд считает требования Малышевой Е.Г. и Черновой А.Г. о признании недействующим Приложение № 1 к Закону Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного наследия...» в части обозначения на листе 52 графической части Приложения зоны ЗРЗ 1-2 внутри границы охранной зоны ОЗ 1-1 являются обоснованными и подлежащими удовлетворению по следующим основаниям.

На листе 52 в границах охранной зоны объекта культурного наследия «Императорский Санкт-Петербургский Университет» территория по адресу: Университетская наб., д.7-9-11 корпус 5, отображена как участок зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности. При этом такое обозначение не соответствует описанию границ ОЗ 1-1 и ЗРЗ 1-2, данному в текстовой части Приложения № 1, согласно которому данный участок расположен в зоне ОЗ 1-1.

В соответствии с п.1 ст.34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» зоны охраны объекта культурного наследия устанавливаются в целях обеспечения сохранности данного объекта в его исторической среде на сопряженной с ним территории и подразделяются на охранную зону, зону регулирования застройки и

хозяйственной деятельности, зону охраняемого природного ландшафта.

Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны объекта культурного наследия.

При этом, в силу пункта 2 этой же 34 статьи, охранный 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.

Для зоны же регулирования застройки и хозяйственной деятельности устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

В соответствии с п.3 Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ», утвержденного постановлением Правительства РФ от 26.04.2008 года № 315, проект зон охраны объекта культурного наследия представляет собой документацию в текстовой форме и в виде карт (схем), содержащую описание границ проектируемых зон и границ территорий объектов культурного наследия, расположенных в указанных зонах, проекты режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.

Границами зон охраны объекта культурного наследия являются линии, обозначающие территорию, за пределами которой осуществление градостроительной, хозяйственной и иной деятельности не оказывает прямое или косвенное негативное воздействие на сохранность данного объекта культурного наследия в его исторической среде.

Таким образом, отображение на листе 52 участка зоны ЗРЗ 1-2 внутри границы охранный зоны ОЗ 1-1 противоречит вышеуказанным нормам. Само по себе согласование Росохранкультуры Проекта зон охраны, содержащего именно такое изображение, данных противоречий не устраняет. При этом представитель Росохранкультуры в ходе рассмотрения дела подтвердил ошибочность согласования графической части этой зоны в таком виде.

Также заявителями оспариваются отдельные нормы Режимов использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга, которые являются Приложением № 2 к Закону Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного наследия...».

Пункты 4 и 5 главы 1 раздела 2 Режимов использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга регулируют соответственно режимы ЗРЗ 2 и ЗРЗ 3.

Пунктом 4.3 на территории ЗРЗ 2 установлен ряд ограничений. В частности, согласно подпункту «в», который оспаривается, 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.

Пунктом 5.1 определено, что 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 является Схема высотного регулирования для территории Санкт-Петербурга. Условными обозначениями к Схеме 1 определены границы двух видов территорий, в пределах которых ограничивается высота зданий; в том числе, указаны границы территорий, в пределах которых «высота зданий определяется в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Оспаривая названные нормы, заявители ссылаются на то, что их содержание существенно отличается от содержания проекта зон охраны, согласованного Росохранкультурой, а именно: исключены высотные ограничения, имевшиеся в тексте согласованного проекта зон охраны; в условные обозначения к схеме высотного регулирования внесены изменения в части высотности зданий, добавлена ссылка на Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга.

Поскольку в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга, утвержденных Законом Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного

наследия...», расположены объекты культурного наследия федерального значения, эти границы, а также режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон, согласно п.3 ст.34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», подлежали утверждению органом государственной власти Санкт-Петербурга на основании проекта зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга по согласованию с Федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с п.4 ст.34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» порядок разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия, требования к режиму использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Указанный порядок установлен упомянутым выше Положением о зонах охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с п.13 Положения проект зон охраны объекта культурного наследия подлежит в установленном порядке государственной историко-культурной экспертизе в целях определения его соответствия требованиям государственной охраны объектов культурного наследия. Положительное заключение такой экспертизы является основанием для утверждения границ зон охраны объектов культурного наследия, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.

Таким образом, проект зон охраны объектов культурного наследия подлежит государственной историко-культурной экспертизе и согласованию с Росохранкультурой.

Как следует из материалов дела, в 2008 году Обществом с ограниченной ответственностью «Архитектурная мастерская Никитина» по заказу КГИОП был разработан проект зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга в составе границ и режимов. В отношении этого проекта ООО «Архитектурная мастерская Славиной» была проведена историко-культурная экспертиза, заключение которой 20.05.2008 года утверждено заместителем председателя КГИОП. Данный проект согласован Санкт-Петербургским отделением Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры письмом от 23.09.2008 года. (л.д.385 том 1).

09.10.2008 года этот проект был направлен КГИОП в Росохранкультуру для согласования. Письмом от 22.10.2008 года за подписью начальника Управления государственной охраны

памятников истории и культуры Росохранкультуры Работкевича А.В. данный проект, в составе границ и режимов, согласован.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 11.11.2008 года № 1397 одобрен проект Закона Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного наследия...» (л.д. 342 том 1).

24.12.2008 года Закон принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга, 19.01.2009 года – подписан Губернатором Санкт-Петербурга.

При этом текст утвержденных Законом Режимов претерпел существенные изменения относительно текста Режимов в составе проекта зон охраны, в отношении которого имеется согласование Росохранкультуры от 22.10.2008 года.

Согласно письменным возражениям представителей Губернатора и устным объяснениям, данным в ходе рассмотрения дела, в основу Закона Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного наследия...» положен проект зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга, разработанный ООО «Архитектурная мастерская Н.Ф.Никитина», и имеющий утвержденное КГИОП 20.05.2008 года положительное заключение государственной историко-культурной экспертизы.

В подтверждение согласования с Росохранкультурой той редакции Режимов, которая была утверждена Законом Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного наследия...», представители Губернатора Санкт-Петербурга ссылаются на отсутствие законодательно установленной процедуры согласования и участие на заседании Правительства Санкт-Петербурга 11.11.2008 года при обсуждении и одобрении проекта Закона советника руководителя Росохранкультуры Зайцева К.Е., который в устной форме выразил свое положительное отношение к принимаемому Закону.

Данный довод суд находит несостоятельным, поскольку, как установлено в ходе рассмотрения дела, представитель Росохранкультуры официально на заседание Правительства Санкт-Петербурга 11.11.2008 года не приглашался (л.д.66, 67 том 2); лицом, уполномоченным на согласование проектов зон охраны объектов культурного наследия Зайцев К.Е. не является (л.д.68 том 2); данный вопрос находится в компетенции начальника Управления государственной охраны памятников истории и культуры Росохранкультуры. (л.д. 70-77 том 2). Указанные обстоятельства подтверждаются представленными в ходе рассмотрения дела представителем Росохранкультуры документами и объяснениями

представителя Росохранкультуры, данными в судебном заседании. Так, из должностного регламента федерального государственного служащего, замещающего должность федеральной государственной гражданской службы в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия начальника Управления государственной охраны памятников истории и культуры Работкевича А.В., утвержденного руководителем Федеральной службы 02.09.2008 года, и действовавшего на момент согласования проекта зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга (л.д.70-77 том 2) усматривается, что начальник Управления государственной охраны памятников истории и культуры Работкевич А.В. наделен правом в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации, согласовывать проекты зон охраны объектов культурного наследия, градостроительные регламенты и проектную документацию по сохранению объектов культурного наследия. (п.11 раздела 2).

Должностной регламент в отношении советника руководителя Росохранкультуры Зайцева К.Е. в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия не разработан.

Представитель Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия Работкевич А.В. в судебном заседании 03.12.2010 года указал, что Зайцев К.Е. никогда не наделялся полномочиями по согласованию проекта зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга. Проект зон охраны был согласован письмом Федеральной службы только 22.10.2008 года, после этого никаких изменений на согласование в Федеральную службу не поступало. (л.д.422 том 2).

Довод представителей Губернатора Санкт-Петербурга, со ссылкой на ст.9.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» о том, что согласование проекта зон охраны и не требовалось в Федеральной службе, также не может быть принят во внимание по следующим основаниям.

Статья 9.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусматривает передачу Российской Федерацией органам государственной власти субъекта Российской Федерации ряда полномочий в отношении объектов культурного наследия, в том числе передается государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения в соответствии со ст.33 настоящего

Федерального закона. К одному из исключений отнесено согласование проектов зон охраны объектов культурного наследия и градостроительных регламентов, устанавливаемых в границах территорий объектов культурного наследия федерального значения, расположенных в исторических поселениях, и границах зон их охраны.

При этом, статья 9.2 названного закона, определяющая полномочия органов государственной власти субъекта РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, не содержит такое полномочие как согласование проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения.

Также необходимо отметить, что ст.9.1 названного закона не распространяется на отдельные объекты культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством РФ.

Распоряжением Правительства РФ от 01.06.2009 года № 759-р утвержден Перечень отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Росохранкультурой. Этот перечень содержит значительное количество объектов культурного наследия, расположенных в Санкт-Петербурге.

При этом Законом Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного наследия ...» определены зоны охраны и режимы использования земель в их границах также и для указанных объектов культурного наследия федерального значения.

Таким образом, Законом Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного наследия...» утверждены границы зон охраны объектов культурного наследия федерального значения в отсутствие историко-культурной экспертизы проекта этих зон и его согласования с Росохранкультурой, что противоречит Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Таким образом, органами государственной власти Санкт-Петербурга была нарушена предусмотренная законом процедура разработки и утверждения проекта зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга в указанной части.

На основании изложенного, требования заявителей в части оспаривания вышеуказанных положений Приложения № 2 и 3 к Закону Санкт-Петербурга «О границах зон охраны объектов культурного наследия ...» № 820-7 подлежат удовлетворению.

Законом Санкт-Петербурга от 16.02.2009 года № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», который также оспаривается заявителями в части, утверждены Правила землепользования и застройки Санкт-Петербурга, состоящие из Общей части, являющейся Приложением № 1 к Закону, и Территориальной части. Территориальная часть в свою очередь состоит из Карты градостроительного зонирования Санкт-Петербурга в части границ территориальных зон, являющейся Приложением № 2 к Закону; Текстовой части градостроительных регламентов территориальных зон, являющейся Приложением № 3 к Закону; Схемы границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий, строений, сооружений, являющейся Приложением № 4 к Закону.

Статья 2 Общей части Правил определяет общие положения о карте градостроительного зонирования Санкт-Петербурга и градостроительных регламентах.

Частями 3 и 4 статьи 2 определены земельные участки и объекты капитального строительства, в отношении которых Правилами установлены градостроительные регламенты, и на которые распространяется их действие, а также земельные участки, составляющие исключение.

В соответствии с частью 8 статьи 2 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.

Статья 8 Текстовой части градостроительных регламентов территориальных зон посвящена вопросам максимальной высоты зданий, строений, сооружений.

Согласно пункту 4 этой статьи применение градостроительных регламентов, установленных для соответствующей территориальной зоны, а также предельных параметров в отношении земельных участков и объектов капитального строительства осуществляется в соответствии со Схемой границ действия предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в части предельной высоты зданий и сооружений.

Схема, о которой идет речь в ч.8 ст.2 и в ч.4 ст.8, является Приложением № 4 к Закону Санкт-Петербурга «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Оспаривая названные нормы Закона Санкт-Петербурга «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», заявители указывают на то, что градостроительные регламенты в составе этих Правил, действующие в том числе на территориях в границах зон охраны объектов культурного наследия, не являлись предметом государственной историко-культурной экспертизы и не согласовывались ни с Росохранкультурой, ни с ВООПИиК.

В силу положений статей 28 и 34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в отношении градостроительных регламентов в границах зон охраны объекта культурного наследия федерального значения проводится государственная историко-культурная экспертиза, и они подлежат согласованию с Росохранкультурой.

Представитель Губернатора Санкт-Петербурга в подтверждение наличия такой экспертизы ссылается на акт государственной историко-культурной (градостроительной) экспертизы от 14.01.2009 года по высоте локальных увеличений предельных высотных параметров застройки Санкт-Петербурга. Однако из данного акта государственной историко-культурной (градостроительной) экспертизы усматривается, что предметом экспертизы являлись не градостроительные регламенты в составе Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга, а высотные параметры строительства для ряда земельных участков на территории Санкт-Петербурга.

Материалами дела установлено, что проект зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга градостроительных регламентов не содержал.

Согласно ч. 4 ст. 63 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», впредь до начала проведения историко-культурной экспертизы в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, сохраняется порядок согласования градостроительной документации, установленный ст. 31, 34, 35, 40, 42 Закона РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры».

В силу требований ст. 34 Закона РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» зоны охраны памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства устанавливаются ... по согласованию с Министерством культуры РСФСР (в настоящее время Росохранкультурой) и Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры РФ (ВООПИиК).

Градостроительные регламенты в Росохранкультуру для согласования не направлялись и Росохранкультурой не согласовывались, что подтверждается вышеприведенными объяснениями (письменными и устными) представителей Росохранкультуры и заключением Росохранкультуры от 06.10.2009 года (л.д.83-107 том 1).

Не направлялись градостроительные регламенты и в ВООПИиК и не были им согласованы, что также подтверждается показаниями заместителя председателя Санкт-Петербургского отделения ВООПИиК Кононовым А.А.

Изменение согласованного Проекта зон охраны и распространение действия на территории зон охраны объектов культурного наследия Санкт-Петербурга несогласованных градостроительных регламентов (включающих и предельные параметры высоты) являются нарушением ч.3 ст. 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», ст. 34 Закона РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры», а также п.п. 13, 28 Положения о зонах охраны объектов культурного наследия..., утвержденного Постановлением Правительства РФ от 26.04.2008 года № 315.

На основании изложенного, требования заявителей в части оспаривания вышеуказанных положений Закона Санкт-Петербурга «О Правилах землепользования и застройки СПб» также подлежат удовлетворению.

Руководствуясь ст. 194-199, 253 ГПК РФ, суд

РЕШИЛ:

Заявление Малышевой Е.Г., Черновой А.Г., Вишневого Б.Л., Резника М.Л. и Рыбакова Н.И. удовлетворить в полном объеме.

Признать недействующим с момента принятия Закон Санкт-Петербурга от 19.01.2009 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 положений приложения 1 и 2:

обозначение зоны ЗРЗ 1-2 в графической части приложения № 1, на листе 52, внутри границы охранной зоны ОЗ 1-1,

подпункт «в» пункта 4.3 главы 1 раздела 2 приложения № 2, пункт 5.1 главы 1 раздела 2 приложения № 2 в части слов: «устанавливаются ограничения по высоте в соответствии с Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга»,

приложение № 3 к Режимам использования земель в границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга «Схема высотного регулирования для территории Санкт-Петербурга» (условные обозначения) в части слов: «высота зданий определяется в соответствии с правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Признать недействующим с момента принятия Закон Санкт-Петербурга от 16.02.2009 года № 29-10 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» в части положений приложений 1, 3, 4:

части 3, 4, 8 статьи 2 главы 1 части 1 Приложения 1; часть 4 статьи 8 Приложения 3 – недействующими в границах зон охраны объектов культурного наследия,

Приложение 4 – недействующим в границах зон охраны объектов культурного наследия.

Решение может быть обжаловано в 10-ти дневный срок в Верховный Суд Российской Федерации.

Судья

подпись

С.И.Сухарева

Копия верна:

Судья Санкт-Петербургского
Городского суда

С.И.Сухарева

