

Печать

Решение по гражданскому делу

Информация по делу №3а-78/2016 ~ М-109/2016

Дело № 3а-78/2016

РЕШЕНИЕ

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Санкт-Петербург

23 сентября 2016 г.

Ленинградский областной суд в составе:

председательствующего судьи Ночевника С.Г.,

при секретаре Р.А.Я.

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Ленинградской области о признании недействующей со дня принятия статьи 9 областного закона Ленинградской области от 25.12.2015 № 140-оз «О государственной охране, сохранении, использовании и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Ленинградской области»,

установил:

07.12.2015 Законодательным собранием Ленинградской области принят областной закон от 25.12.2015 N 140-оз «О государственной охране, сохранении, использовании и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Ленинградской области» (далее - областной закон от 25.12.2015 N 140-оз), который подписан Губернатором Ленинградской области 25.12.2015.

25.12.2015 областной закон от 25.12.2015 N 140-оз опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> и официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru>.

Статьей 9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз предусмотрено, что движение транспортных средств по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального, а также местного значения, прилегающим к объектам культурного наследия регионального значения либо пролегающим по их территориям, зонам охраны, в том числе по территориям историко-культурных заповедников, в случае угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия или в зонах охраны может быть ограничено или прекращено в порядке, установленном Правительством Ленинградской области.

Заместитель прокурора Ленинградской области обратился в суд с заявлением о признании недействующей указанной статьи со дня вступления решения суда в законную силу, поскольку она противоречит ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и п.«д» ч.3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». По смыслу ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» порядок ограничения или запрещения движения транспортных средств, применительно к территории объекта культурного наследия или в его зонах охраны, должен быть прямо регламентирован законом субъекта Российской Федерации. Определение такого порядка отнесено к полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации, а не высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако, оспариваемая статья наделяет Правительство Ленинградской области полномочиями по

установлению такого порядка ограничения или запрещения движения транспортных средств, применительно к территории объекта культурного наследия или в его зонах охраны (л.д.4-7).

Определением суда к участию к делу в качестве заинтересованного лица на стороне административного ответчика привлечен Губернатор Ленинградской области (л.д.2).

В письменных возражениях административного ответчика указано, что в ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» речь идет по существу об ограничении (запрете) движения транспортных средств по дорогам, расположенным в границах территории объекта культурного наследия или зон его охраны. Согласно ч.2.1 ст.30 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» временные ограничение или прекращение движения транспортных средств по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального, местного значения осуществляются в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Следовательно, ч.2.1 ст.30 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ противоречит ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ в части определения нормативного правового акта, которым устанавливается порядок ограничения или прекращения (запрещения) движения транспортных средств по автомобильным дорогам регионального, межмуниципального, а также местного значения, прилегающих к объектам культурного наследия регионального значения либо пролегающим по их территории, объектам охраны. В связи с этим, при принятии Областного закона от 25.12.2015 N 140-оз была применена ч.2.1 ст.30 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ с учетом принципа приоритета закона, принятого позднее и специально предназначенного для регулирования соответствующих отношений. Кроме того, заместителем прокурора Ленинградской области в административном исковом заявлении не указаны сведения о том, чьи и какие права, свободы и законные интересы нарушены в результате принятия оспариваемого областного закона (л.д.34-38).

В письменном отзыве заинтересованного лица указано, что заявленные прокурором требования не подлежат удовлетворению. Положения ст.9 Областного закона от 25.12.2015 N 140-оз основаны на праве, не противоречат Федеральному закону от 25.06.2002 N 73-ФЗ, соответствуют системе норм федерального законодательства, регулирующего порядок введения ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам регионального, межмуниципального, местного значения в установленных законодательством РФ случаях. Нормы федерального законодательства, регулирующие порядок введения ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам регионального, межмуниципального, местного значения, являются обязательными при установлении порядка введения таких запретов и ограничений по отношению к нормам Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ в части организации движения транспортных средств в целях сохранения объектов культурного наследия. Кроме того, в административном исковом заявлении заместителя прокурора не указано, в интересах каких лиц оно подано. Исходя из положений ст.209 КАС РФ Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 не может являться тем актом, на соответствие которого может быть проверен Областной закон от 25.12.2015 N 140-оз (л.д.69-72).

В судебном заседании прокурор прокуратуры Ленинградской области П.Я.А. настаивала на удовлетворении заявленных требований по основаниям, изложенным в административном исковом заявлении.

Представитель административного ответчика В.Н.Б. в судебном заседании просила в удовлетворении административного искового заявления отказать по основаниям, изложенным в письменных возражениях. Обратила внимание на то, что по содержанию ст.9 Областного закона от 25.12.2015 N 140-оз совпадает со ст.30 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ и отличается от содержания ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ. Оценка оспариваемой нормы, изложенная в ответе и.о. начальника Северо-Западного межрегионального Управления Государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, не свидетельствует о наличии оснований для удовлетворения административного иска.

Представитель заинтересованного лица Я.Н.Н. полагала, что требования административного истца не подлежат удовлетворению по доводам, изложенным в письменном отзыве. Обратила внимание на то, что неурегулированность части отношений, не свидетельствует о незаконности оспариваемой нормы. Также, не являются обязательными в нормативном правовом акте ссылки на все федеральные законы, положения которых учтены при принятии закона субъекта РФ. Указала о совпадении понятий «прекращение» и «запрещение».

Выслушав объяснения прокурора, представителей административного ответчика и заинтересованного лица, исследовав и оценив представленные доказательства, суд приходит к следующему.

В соответствии с п.«д» ч.1 ст.72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится охрана памятников истории и культуры.

Согласно ч.2 ст.76 Конституция 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.

Статьей 5 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Согласно ст.25 закона Ленинградской области от 27.10.1994 N 6-оз «Устав Ленинградской области» таким органом в Ленинградской области является Законодательное собрание Ленинградской области.

Правомочия субъекта Российской Федерации в области охрана памятников истории и культуры реализованы посредством принятия областного закона от 25.12.2015 N 140-оз.

Исходя из положений ст.21 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, представительными (законодательными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом, прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона указанным органом опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд с требованием о признании таких актов недействительными (ст.22 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1).

В п.7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 N 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснено, что от прокурора не требуется указания данных, конкретизирующих, чьи и какие права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами, нарушаются оспариваемым актом.

Следовательно, установив противоречие между Федеральным законом и законом субъекта Российской Федерации, заместитель прокурора Ленинградской области вправе обратиться в суд с административным иском о признании недействующей со дня принятия ст.9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз по причине ее противоречия ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

С учетом изложенного, доводы представителей административного ответчика и заинтересованного лица о несоответствии административного искового заявления заместителя прокурора Ленинградской области требованиям ст.209 КАС РФ не основаны на законе и судом отклоняются.

Вопросы, связанные с принятием, официальным опубликованием и вступлением в силу правовых актов Ленинградской области урегулированы областным законом Ленинградской области от 11.12.2007 N 174-оз «О правовых актах Ленинградской области», статьей 5-1 которого предусмотрено, что порядок внесения в Законодательное собрание Ленинградской области проектов областных законов определяется Уставом Ленинградской области, настоящим областным законом и Регламентом Законодательного собрания Ленинградской области.

Согласно ст.8 областного закона Ленинградской области от 11.12.2007 N 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» областные законы подлежат обязательному размещению (опубликованию) на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Распоряжением Правительства Ленинградской области от 25.09.2015 № 385-р одобрен проект областного закона «О государственной охране, сохранении и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на территории Ленинградской области» (л.д.57).

28.09.2015 указанный проект поступил в Законодательное собрание Ленинградской области. Вместе с проектом были направлены пояснительная записка, справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования, перечень законов и иных действующих на территории Ленинградской области нормативных правовых актов, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие закона, предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации закона, финансово-экономическое обоснование (л.д.39).

Указанный законопроект был рассмотрен на заседании постоянной комиссии по делам молодежи, культуре, туризму, физической культуре и спорту, на законопроект было подготовлено заключение правового управления (л.д.58,59).

С учетом изложенного, суд приходит к выводу, что обжалуемый нормативный правовой акт принят Законодательным собранием Ленинградской области в пределах своих полномочий, с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие, что заместителем прокурора Ленинградской области не оспаривается.

Выясняя соответствие ст.9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд исходит из того, что отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на уровне Российской Федерации регулируются Основами законодательства Российской Федерации о культуре и Федеральным законом от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Согласно ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в случае угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия движение транспортных средств на территории данного объекта или в его зонах охраны ограничивается или запрещается в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В ст.2 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» указано, 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 настоящим 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.

Согласно ст.2 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз в настоящем областном законе используются понятия и термины в значениях, определенных Федеральным законом № 73-ФЗ.

Судом установлено, что ранее отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия регионального и местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия, а также объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, и объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Ленинградской области регулировались областным законом Ленинградской области от 23.08.2006 N 105-оз «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Ленинградской области», утратившим силу в связи с принятием областного закона Ленинградской области от 25.12.2015 N 140-оз.

Статьей 15 областного закона Ленинградской области от 23.08.2006 N 105-оз «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Ленинградской области» было предусмотрено, что движение транспортных средств по дорогам, прилегающим к объектам культурного наследия регионального значения либо пролегающим по их территориям, зонам охраны, а также по территориям историко-культурных заповедников в случае угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия или в зонах охраны может быть ограничено или запрещено Правительством Ленинградской области по представлению отраслевого органа исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющего координацию, регулирование и контроль деятельности в сфере дорожного хозяйства. В случае угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия движение транспортных средств, самоходных машин и механизмов на территории объекта историко-культурного наследия или в зоне его охраны, а также в прилегающей зоне в случае, когда оказывается прямое или косвенное воздействие на объекты культурного наследия, может быть ограничено или запрещено в порядке, установленном действующим законодательством. Информация о случаях угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия предоставляется отраслевому органу исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющему координацию, регулирование и контроль деятельности в сфере дорожного хозяйства уполномоченным органом.

Следовательно, порядок ограничения движения транспортных средств на территории объекта культурного наследия и в зонах охраны объекта культурного наследия, в соответствии с положениями ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ, был определен законом субъекта Российской Федерации.

В пояснительной записки к проекту областного закона «О государственной охране, сохранении и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на территории Ленинградской области» указано, что проект подготовлен с целью приведения областного законодательства в соответствие с Федеральным законом от 22.10.2014 N 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно пояснительной записке, с целью приведения в соответствие с постановлением Правительства Ленинградской области от 23.01.2012 № 13 «Об утверждении Порядка осуществления временных ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального, местного значения», статья 9 законопроекта изложена в новой редакции (л.д.47).

Таким образом, полномочия по определению порядка ограничения движения транспортных средств на территории объекта культурного наследия и в зонах охраны объекта культурного наследия предоставлены Правительству Ленинградской области и урегулированы соответствующим постановлением, что прямо противоречит ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ.

Доводы административного ответчика и заинтересованного лица о том, что статья 9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз регулирует лишь порядок ограничения движения

транспортных средства по автомобильным дорогам, а не по территории объекта культурного наследия и в его зонах охраны, противоречат наименованию статьи - «Порядок ограничения движения транспортных средств на территории объекта культурного наследия и в зонах охраны объекта культурного наследия».

Оснований полагать, что ст.9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз принята во исполнение положений п.3 ч.1 ст.30 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» судом не усматривается.

Как следует из п.3 ч.1 ст.30 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ временные ограничения или прекращение движения транспортных средств по автомобильным дорогам могут устанавливаться в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, а в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального, местного значения в границах населенных пунктов, в том числе в целях повышения их пропускной способности, законами субъектов Российской Федерации.

Из буквального толкования указанной статьи следует, что вводимые ограничения должны носить временный характер и, в случае установления подобных ограничений законом субъекта Российской Федерации, они распространяются только на автомобильные дороги в границах населенных пунктов.

Однако, из положений ст.9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз не следует, что предусмотренные указанной статьей ограничения движения носят временный характер и могут быть введены лишь в отношении объектов культурного наследия или зон охраны находящихся в границах населенных пунктов.

При этом, суд принимает во внимание, что случаи установления временных ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального, местного значения Ленинградской области определены статьей 1 Областного закона Ленинградской области от 29.11.2013 N 85-оз «О случаях установления временных ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального, местного значения Ленинградской области».

Следовательно, если бы предметом регулирования ст.9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз являлось исключительно временное ограничение или прекращение движения транспортных средств применительно к автомобильным дорогам, то изменения должны были быть внесены в областной закон Ленинградской области от 29.11.2013 N 85-оз.

Поскольку предметом регулирования ст.9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз является охрана объектов культурного наследия, то данная статья должна соответствовать требованиям ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ.

Доводы представителя административного ответчика о наличии противоречий между ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ и ст.30 Федерального закона от 8 ноября 2007 года N 257-ФЗ судом отклоняются, поскольку законодатель вправе предусмотреть различные варианты установления ограничения, запрещения движения, в том числе, и с учетом преследуемых целей.

Следовательно, требования ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ в части субъекта, осуществляющего правовое регулирование, не могут противоречить положениям ст.30 Федерального закона от 8 ноября 2007 года N 257-ФЗ, поскольку учитывают специфику отношений, складывающихся в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Об указанном свидетельствует и паспорт проекта Федерального закона N 99109360-2 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», согласно которого в первом и втором чтении законопроекта статья 38 предусматривала ограничение или запрещение движения в порядке, установленном субъектом Российской Федерации, а в

окончательной редакции было предусмотрено, что данный порядок определяется законом субъекта Российской Федерации.

Доводы административного ответчика о том, что движение транспортных средств по территории объекта культурного наследия, в его зонах охраны возможно только по автомобильным дорогам и при регулировании соответствующих правоотношений необходимо обязательно руководствоваться положениями Федерального закона от 10.12.1995 N 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», судом отклоняются, как основанные на неправильном толковании закона.

Действительно, до принятия Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ, статья 46 Закона РСФСР от 15.12.1978 "Об охране и использовании памятников истории и культуры" предусматривала, что Советы Министров автономных республик и исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов вправе ограничить или запретить движение транспортных средств, самоходных машин и механизмов по дорогам, прилегающим к памятникам истории и культуры или пролегающим через их охранные зоны, если создается угроза для существования памятников.

Однако, в дальнейшем, при принятии Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ, законодатель отошел от возможности установления ограничения движения транспортных средств исключительно в отношении дорог и использовал расширительный термин - «территория объекта культурного наследия, его зоны охраны».

Следовательно, в соответствии с законодательством об использовании автомобильных дорог и осуществлении дорожной деятельности могут вводиться лишь временные ограничения движения транспортных средств по автомобильным дорогам, расположенным в пределах территорий объектов культурного наследия или зон их охраны находящихся в границах населенных пунктов, однако, указание на временный характер данных ограничений в ст.9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз отсутствует.

Таким образом, доводы административного ответчика и заинтересованного лица о том, что статья 9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз принята в порядке реализации предоставленных п.3 ч.1 ст.30 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ субъекту РФ полномочий подлежат отклонению.

Кроме того, из буквального толкования положений статьи 9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз следует, что ограничение движения может быть введено в двух случаях: в случае угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия и в случае угрозы нарушения целостности и сохранности зоны охраны. Однако, статьей 38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ предусмотрено введение ограничения движения транспортных средств только в случае угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия, а не его зоны охраны.

Как указано в ч.5 ст.76 Конституция Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частью второй настоящей статьи.

Поскольку статья 9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз не соответствует ни ст.38 Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ, ни ст.30 Федерального закона от 08.11.2007 N 257-ФЗ, то заявленные заместителем прокурора Ленинградской области требования подлежат удовлетворению.

Определяя момент, с которого оспариваемый в части нормативный правовой акт должен быть признан недействующим, суд, руководствуясь ст.215 КАС РФ и разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в п.28 Постановления от 29 ноября 2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", приходит к выводу о признании недействующей ст.9 областного закона от 25.12.2015 N 140-оз со дня вступления решения в законную силу.

Руководствуясь ст.ст.175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административное исковое заявление заместителя прокурора Ленинградской области удовлетворить.

Признать недействующей со дня вступления в законную силу решения суда статью 9 областного закона Ленинградской области от 25.12.2015 N 140-оз «О государственной охране, сохранении, использовании и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Ленинградской области».

Сообщение о принятом решении суда подлежит опубликованию в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором подлежал опубликованию оспоренный нормативный правовой акт.

Решение может быть обжаловано путем подачи апелляционной жалобы через Ленинградский областной суд в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца после вынесения судом решения в окончательной форме.

Судья С.Г. Ночевник

Решение в окончательной форме изготовлено 28 сентября 2016 года.



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 33-АПГ16-30

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

1 февраля 2017 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Калининой Л.А. и Зинченко И.Н.

при секретаре Костерева Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам Законодательного Собрания Ленинградской области, Губернатора Ленинградской области на решение Ленинградского областного суда от 23 сентября 2016 года о признании недействующей статьи 9 областного закона Ленинградской области от 25 декабря 2015 года № 140-оз «О государственной охране, сохранении, использовании и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Ленинградской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Законодательного Собрания Ленинградской области и Губернатора Ленинградской области Михайлова М.А., Кочоровой Е.В., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда первой инстанции незаконным и необоснованным и поэтому подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии со статьёй 9 областного закона Ленинградской области от 25 декабря 2015 года № 140-оз «О государственной охране, сохранении, использовании и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Ленинградской области» движение транспортных средств по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального, а также местного значения, прилегающим к объектам культурного наследия регионального значения либо пролегающим по их территориям, зонам охраны, в том числе по территориям историко-культурных заповедников, в случае

угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия или в зонах охраны может быть ограничено или прекращено в порядке, установленном Правительством Ленинградской области.

Заместитель прокурора Ленинградской области обратился в Ленинградский областной суд с административным иском о признании недействующей данной нормы со дня вступления решения суда в законную силу, ссылаясь на её противоречие статье 38 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», полагая, что определение порядка ограничения или запрещения движения транспортных средств применительно к территории объекта культурного наследия или в его зонах охраны названным федеральным законом отнесено к полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации, а не высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, как это установлено в оспариваемом акте.

Решением Ленинградского областного суда от 23 сентября 2016 года административное исковое заявление заместителя прокурора Ленинградской области удовлетворено, оспариваемое прокурором регулирование признано недействующим со дня вступления в законную силу решения суда.

В апелляционных жалобах Законодательное собрание Ленинградской области и Губернатор Ленинградской области просят решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Изучив доводы апелляционных жалоб, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает решение суда первой инстанции подлежащим отмене.

Так, признавая недействующей статью 9 областного закона Ленинградской области от 25 декабря 2015 года № 140-оз «О государственной охране, сохранении, использовании и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Ленинградской области», суд исходил из того, что порядок ограничения движения транспортных средств по территориям объектов культурного наследия и в зонах охраны должен быть определён законом, а не подзаконным актом.

Вывод суда первой инстанции основан на неправильном толковании Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», регулирующего отношения в области сохранения, использования,

популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия и направленного на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, на сохранение историко-культурной среды обитания.

По мысли федерального законодателя, 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. Под государственной охраной объектов культурного наследия в целях названного федерального закона 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 соответствии с этим законом в пределах их компетенции мер, направленных не только на выявление, учёт, изучение объектов культурного наследия, но и на предотвращение их разрушения или причинения им вреда.

При этом в качестве одной из приоритетных мер охраны объектов культурного наследия федеральный законодатель предусматривает в случае угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия введение ограничения или запрета движения транспортных средств на территории данного объекта или в его зонах охраны в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации (статья 38).

Следовательно, региональный законодатель действовал правомерно, устанавливая своим законом такой порядок, при котором на Правительство Ленинградской области, по сути, возлагается ответственность за введение ограничений или запрета движения транспортных средств на территории объектов культурного наследия и в его зонах охраны в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении (что предполагает осуществление ряда распорядительно-регулирующих действий, в том числе по принятию акта о введении ограничения, об установке соответствующих дорожных знаков, по согласованию с заинтересованными государственными органами).

Судебная коллегия полагает необоснованными и выводы суда, сводящиеся к тому, что региональный законодатель расширил случаи введения ограничения движения транспортных средств в сравнении с предписаниями выше названной федеральной нормы.

Анализ оспариваемой нормы даёт убедительную основу для вывода о том, что в этой части оспариваемое правовое регулирование является ничем иным, как воспроизведением федеральной нормы, что также не свидетельствует о её противоречии федеральному законодательству.

Исходя из изложенного, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309, 310, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Ленинградского областного суда от 23 сентября 2016 года отменить, принять новое решение, которым отказать в удовлетворении административного искового заявления прокурора.

Председательствующий

Судьи