



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-Г07-44

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«14» ноября 2007 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего

Пирожкова В.Н.

судей

Соловьева В.Н. и Калининой Л.А.

рассмотрела в судебном заседании дело по заявлению Корня Л. [REDACTED], Назаровой А. [REDACTED] И. [REDACTED], Николаева С. [REDACTED], Н. [REDACTED], Свидерской О. [REDACTED] И. [REDACTED], Файнштейна В. [REDACTED], А. [REDACTED], Чернышева В. [REDACTED] А. [REDACTED], Шарагиной Т. [REDACTED] П. [REDACTED] об оспаривании законности в части п. 1 статьи 1 Закона Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга», по кассационной жалобе заявителей на решение Санкт-Петербургского городского суда от 19 июля 2007 г., которым их требование оставлено без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Соловьева В.Н., объяснения представителя заявителей Чернышева В.А., представителя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Кузнецовой Т.А.; представителей губернатора Санкт-Петербурга Попова В.Э. и Смирновой М.К., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

21 декабря 2005 г. Законодательным Собранием Санкт-Петербурга принят и 22 декабря 2005 г. подписан губернатором Санкт-Петербурга Закон Санкт-Петербурга № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-

Петербурга». Указанный Закон опубликован в официальном издании администрации Санкт-Петербурга 23.12.2005 г. и в Вестнике Законодательного Собрания Санкт-Петербурга № 1 от 3.01.2006 г.

Пунктом 1 статьи 1 указанного закона утвержден Генеральный план Санкт-Петербурга.

Заявители Корень Л.В., Назарова А.И., Николаев С.Н., Свидерская О.И., Файнштейн В.А., Чернышев В.А., Шарагина Т.П. обратились в Санкт-Петербургский городской суд с заявлением об оспаривании п. 1 статьи 1 указанного Закона, ссылаясь на то, что данный нормативный правовой акт противоречит федеральному законодательству, а именно: Градостроительному Кодексу РФ, Закону РФ «Об охране окружающей среды», Закону РФ «Об экологической экспертизе» и нарушает их права на информацию, на обсуждение вопросов общественной жизни в ходе публичных слушаний, в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, благоприятные условия жизнедеятельности.

В судебном заседании заявители поддержали свое требование о признании оспариваемого ими закона недействующим, обосновав его тем, что, во-первых, публичные слушания по проекту Генерального плана, предусмотренные как обязательная процедура в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, в каждом внутригородском муниципальном образовании не проводились. Они были проведены в зданиях администраций, о чем информация отсутствовала, а доступ для присутствия ограничен из-за малогабаритности помещений; во-вторых, проект закона не был опубликован в средствах официальной информации за три месяца до его утверждения; в-третьих, отсутствует согласование проекта Генерального плана с правительством Ленинградской области; в-четвертых, протоколы публичных слушаний по проекту Генерального плана, заключения о результатах таких публичных слушаний являются обязательным приложением к проекту Генерального плана, направляемого на утверждение в представительный орган власти, однако, по мнению заявителей, этот порядок, установленный ст. 24 Градостроительного кодекса РФ, нарушен и указанные документы в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга – представительный орган государственной власти субъекта РФ Санкт-Петербурга не направлялись; в-пятых, право граждан на благоприятную окружающую среду нарушено тем, что заключение органа государственной экспертизы и заключение экологической экспертизы составлены с нарушением федеральных законов и Закона РФ «Об экологической экспертизе»; в-шестых, в ходе рассмотрения проекта закона в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга после первого чтения в него вносились поправки, по которым общественные слушания не проводились, заключения экспертиз не получалось, что, как считают заявители, является нарушением положений федеральных законов.

Представители Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и губернатора Санкт-Петербурга полагали заявленные требования необоснованными и не подлежащими удовлетворению.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 19 июля 2007 г. требования заявителей оставлены без удовлетворения.

Не соглашаясь с решением суда, в кассационной жалобе заявители просят отменить его и, не передавая дело в суд на новое рассмотрение, вынести решение о признании недействующим Закона Санкт-Петербурга от 22 декабря 2005 г. № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» в части п. 1 ст. 1.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационной жалобы заявителей, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение Санкт-Петербургского городского суда, постановленное по данному делу, подлежащим оставлению без изменения по следующим основаниям.

Статьей 7 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен порядок принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов, в соответствии с которым законы принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов.

Проект закона субъекта Российской Федерации подлежит рассмотрению законодательным (представительным) органом государственной власти не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется соответствующим постановлением.

Пунктом 12 статьи 4 Федерального закона № 184-ФЗ предусмотрено, что заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации проводятся в порядке, установленном регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности.

В этой связи судом правильно принято во внимание, что порядок проведения заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга установлен Регламентом заседаний, утвержденным постановлением Законодательного Собрания № 9 от 22.12.1994 г., которым определяется порядок принятия проекта закона Санкт-Петербурга в первом чтении, порядок внесения поправок к проекту закона Санкт-Петербурга и порядок принятия проекта закона Санкт-Петербурга в целом.

Как установлено в ходе судебного разбирательства по делу, постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга № 417 от 6 июля 2005 г. в Регламент заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга внесены изменения в части его дополнения разделом «Принятие Генерального плана Санкт-Петербурга».

В соответствии со статьей 31 Устава Санкт-Петербурга губернатор Санкт-Петербурга обладает правом законодательной инициативы в

Законодательном Собрании Санкт-Петербурга - правом внесения проектов законов Санкт-Петербурга на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

В соответствии с п.1 статьи 24 Градостроительного Кодекса Российской Федерации, п.16 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга генеральный план Санкт-Петербурга утверждается Законодательным Собранием Санкт-Петербурга.

Судом выяснено, что проект закона Санкт-Петербурга «О генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» направлен в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга губернатором Санкт-Петербурга в порядке законодательной инициативы 30.06.2005 г. Начиная с этого времени и по 5.07.2005 г. в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга были представлены множественные приложения к самому тексту проекта закона, который со всеми приобщенными документами и был представлен депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга для изучения, подготовки заключений, докладов и содокладов, что соответствует процедуре, предусмотренной Регламентом заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

В целом Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» был принят 21.12.2005 г. и подписан губернатором Санкт-Петербурга 22.12.2005 г.

Поскольку судом исследованы все обстоятельства принятия оспариваемого заявителями нормативного правового акта, нарушений установленного порядка при этом не выявлено, то вывод суда о несостоятельности ссылок заявителей на якобы имевшиеся нарушения процедуры его принятия является обоснованным.

Как видно по делу, особое внимание судом уделено выяснению обстоятельств организации и проведения публичных слушаний по проекту Генерального плана Санкт-Петербурга.

Судом учтено, что особенности осуществления градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге регулируются статьей 63 Градостроительного Кодекса Российской Федерации.

Указанной нормой права действительно предусмотрено проведение публичных слушаний по проектам Генеральных планов городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в каждом внутригородском муниципальном образовании этих городов.

Протоколы публичных слушаний по проекту генерального плана, заключение о результатах таких публичных слушаний являются обязательным приложением к проекту генерального плана, направляемому в представительный орган государственной власти.

Заявители, утверждая, что указанные документы в представительный орган государственной власти – Законодательное Собрание Санкт-Петербурга вместе с проектом закона не поступали, ссылались при этом на письмо

постоянной комиссии Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по городскому хозяйству, градостроительному и земельным вопросам № 36.1-2820 от 13.03.2006 г.

Проверяя это утверждение, суд не согласился с ним, сославшись на иные доказательства, представленные заинтересованным лицом в ходе судебного разбирательства.

Как видно по делу, протоколы публичных слушаний по проекту Генерального плана Санкт-Петербурга, а также заключение о результатах публичных слушаний поступали в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга до 5 июля 2005 г.

Представленные протоколы публичных слушаний судом исследовались, в связи с чем был сделан вывод о том, что жители муниципальных образований Санкт-Петербурга имели реальную возможность принимать участие в обсуждении вопросов, связанных с проектом Генерального плана (приложение 1-3).

Как установлено судом, уполномоченные органы государственной власти Санкт-Петербурга – районные администрации осуществили организацию публичных слушаний, общественных обсуждений, выставок экспозиций и предоставили 111 муниципальным образованиям возможность реализовать право граждан на участие в указанных мероприятиях.

С учетом этого судом указано, что публичные слушания по проекту Генерального плана были проведены в соответствии с требованиями статьи 24 Градостроительного Кодекса РФ и в соответствии с требованиями ст. 7,8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга».

Как полагает Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, с указанным суждением суда можно согласиться и признать его обоснованным, учитывая, что действующее федеральное законодательство, предписывая необходимость проведения «публичных слушаний», не определяет, в какой форме они должны реализовываться.

Делая вывод о том, что права заявителей на участие в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности не нарушены, суд сослался также на то обстоятельство, что они не воспользовались предоставленной им возможностью обжалования в судебном порядке организации и самого проведения «общественных слушаний по Генеральному плану».

Не подтвердился в судебном заседании и довод заявителей об отсутствии публикации проекта закона о Генеральном плане в средствах официальной информации за три месяца до его утверждения.

Сведения об этом опубликованы в специальном выпуске Вестника Администрации Санкт-Петербурга от 15.09.2005 г., что соответствует п.9 ст.24 Градостроительного Кодекса Российской Федерации.

Судом тщательно проверен довод заявителей об отсутствии согласования проекта Генерального плана с Правительством Ленинградской области и обоснованно признан несостоятельным.

В материалах дела имеется заключение № 01-08/222 от 3.04.2007 г. по вопросу согласования генерального плана Санкт-Петербурга с органами государственной власти Ленинградской области, подготовленное по поручению Губернатора Ленинградской области Сердюкова В.П. согласно запросу Санкт-Петербургского городского суда от 20.03.2007 г.

Из текста заключения усматривается, что проект Генерального плана Санкт-Петербурга являлся предметом обсуждения субъекта Российской Федерации - Ленинградской области, претензий не предъявлено и признано, что проект учитывает интересы Ленинградской области.

Несостоятельным признан судом и довод заявителей относительно ненадлежащего проведения и составления соответствующих экспертных заключений и, в частности, по вопросам экологии.

Как установлено судом, государственная экологическая экспертиза проекта Генерального плана была проведена в соответствии с требованиями действующего законодательства и ведомственными нормативными актами, регламентирующими порядок проведения такой экспертизы. Из заключения от 15.06.2005 г. № 01-12/208 следует, что в соответствии с п.1 ст.14 Закона РФ «Об экологической экспертизе» в Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования («Росприроднадзор») по Санкт-Петербургу были представлены все необходимые документы, в том числе и протоколы публичных слушаний по проекту генерального плана, а также заключения специализированных экспертиз и согласования по Генеральному плану.

Допрошенные в качестве свидетелей начальник отдела государственной экологической экспертизы и разрешительной деятельности (в период 2005 года) и ныне действующий начальник отдела, пояснили, что непосредственно занимались подготовкой всех документов для проведения экспертизы. Проект Генерального плана оценивался экспертами на соответствие нормативным документам, регламентирующим требования к охране окружающей среды, именно как основа для дальнейшего проектирования. При этом экспертами учитывалась процедура согласования и утверждения генерального плана. Принимая во внимание объем документов и специфику документа, проходившего экспертизу, экспертами допускалась возможность поступления отдельных заключений в процессе исследования, что не противоречит действующим нормативным правовым актам.

Таким образом, судом установлено, что государственная экспертиза материалов проекта Генерального плана Санкт-Петербурга была проведена Главгосэкспертизой России в полном соответствии с требованиями законодательства и с порядком, предусмотренным Постановлением Правительства РФ № 1008 от 27.12.2000 г. «О порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительной, предпроектной

и проектной документации». В судебном порядке выводы и заключения, экспертиз заявителями не оспорены и в настоящее время не отменены.

Таким образом, следует согласиться с выводом суда об отсутствии оснований для сомнений относительно заключения указанных экспертиз.

Судом также проверен и довод заявителей о том, что в ходе рассмотрения проекта закона в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга после первого чтения в него вносились поправки, по которым общественные слушания не проводились, заключения экспертиз не составлялось.

Признавая его несостоятельным, суд указал, что порядок подготовки, согласования и утверждения Генерального плана предусмотрен статьями 24, 25 Градостроительного Кодекса Российской Федерации. При этом, ст.25, определяя порядок согласования проекта Генерального плана до момента внесения его губернатором в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, предполагает возможность внесения изменений в уже согласованный проект Генерального плана, однако необходимость проведения дополнительных публичных слушаний и экспертиз по таким изменениям, данная норма не содержит.

Особое внимание судом уделено вопросу принятия оспариваемого заявителями Закона Санкт-Петербурга.

В соответствии с п.12 ст.47, Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ, принятие законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов осуществляется в ходе проведения заседаний, порядок которых устанавливается соответствующим регламентом или иным актом, принятым данным органом.

Порядок принятия законов Санкт-Петербурга установлен ст.32 Устава Санкт-Петербурга.

В соответствии с п.81 Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, утвержденного Постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 22.12.1994 г. № 9, с изменениями, внесенными Постановлением Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 6.07.2005 г. № 417, рассмотрение проекта Генерального плана, включенного в повестку дня заседания, и принятие его производится в порядке, установленном настоящим Регламентом, с учетом особенностей, установленных пунктами 80-84 настоящего Регламента.

В соответствии с п.80 Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга проекты законов Санкт-Петербурга рассматриваются в три этапа – три чтения (при отсутствии поправок к проекту закона Санкт-Петербурга, принятого за основу – в два чтения).

Порядок и право внесения поправок к проекту закона предусмотрен Регламентом заседаний (п.83,84).

В соответствии с действующим Регламентом Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов

культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» был рассмотрен Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в три этапа – три чтения.

Анализируя указанные положения и соотнеся их с установленными обстоятельствами по делу, суд обоснованно указал, что предусмотренная Регламентом процедура принятия оспариваемого заявителями закона была соблюдена.

Кассационная инстанция полагает возможным не согласиться и с утверждениями заявителей о том, что проект оспариваемого ими Закона и принятый Закон по своему содержанию существенно отличаются. Поскольку объективных доказательств этого суду представлено не было, то они признаны необоснованными.

Заслуживают внимание и выводы суда о том, что права и свободы заявителей оспариваемым Законом Санкт-Петербурга не нарушены, а сам он принят в соответствии с требованиями федерального законодательства, Устава Санкт-Петербурга и с соблюдением процедуры заседания Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, установленной Регламентом работы данного законодательного органа.

В этой связи вывод суда об оставлении без удовлетворения требований заявителей Корня Л.В., Назаровой А.И., Николаева С.Н., Свищерской О.И., Файнштйна В.А., Чернышева В.А. и Шарагиной Т.П. является обоснованным и по существу правильным.

При таких обстоятельствах постановленное Санкт-Петербургским городским судом решение следует признать законным и обоснованным, связи с чем подлежащим оставлению без изменения.

Доводы кассационной жалобы не могут быть признаны состоятельными, поскольку, не опровергая выводы суда, дают иную правовую оценку установленным по делу обстоятельствам, что не может рассматриваться в качестве достаточных оснований для отмены вынесенного судом решения в кассационном порядке.

С учетом изложенного, руководствуясь ст.ст.360, 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 19 июля 2007 г. оставить без изменения, кассационную жалобу заявителей без удовлетворения.

Председательствующий

судьи