



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№66-ГО8-20

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

12 ноября 2008 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда
Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Калининой Л.А. Борисовой Л.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Стукова А.С. об отмене решения Иркутского областного суда от 17 июня 2008 года, которым отказано автономной некоммерческой правозащитной организации «Гражданская инициатива», Стукову А.С., Шульгину О.М. в удовлетворении заявлений о признании недействующими с момента принятия в части Закона Иркутской области от 16 декабря 2004 года №88-оз «О статусе и границах муниципального образования «город Иркутск» Иркутской области» и Закона Иркутской области от 16 декабря 2004 года №94-оз «О статусе и границах муниципальных образований Иркутского района Иркутской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителей Законодательного Собрания, губернатора Иркутской области, администрации города Иркутска, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., Судебная коллегия

у с т а н о в и л а :

автономная некоммерческая правозащитная организация (АНПО) «Гражданская инициатива», Стуков А [] С [], Шульгин О [] М [] обратились в Иркутский областной суд с заявлением о признании недействующими:

Закона Иркутской области от 16 декабря 2004 года №88-оз «О статусе и границах муниципального образования «город Иркутск» Иркутской области» в части утвержденного данным законом приложения, содержащего картографическое описание границ муниципального образования «город Иркутск» с Иркутским районным муниципальным образованием, а именно его текста: «... пересекает Байкальский тракт (в районе 9 км) и выходит на линию ЛЭП-110 кВт, проходящую по пади Чертугеевской. Далее в юго-западном направлении проходит по линии ЛЭП-110 кВт до береговой линии залива Чертугеевский, входит в акваторию залива и в 350 м юго-западнее электрической подстанции «Приморская» резко поворачивает на юго-восток в сторону береговой линии мыса Толстый. В 800 м от береговой линии поворачивает на юго-запад и проходит в данном направлении на протяжении 320 м, далее под тупым углом поворачивает в южном направлении и выходит на береговую линию акватории Иркутского моря, пересекает акваторию Иркутского моря в юго-западном направлении и выходит на юго-восточную часть оконечности мыса Ершовского залива»;

Закона Иркутской области от 16 декабря 2004 года №94-оз «О статусе и границах муниципальных образований Иркутского района Иркутской области» в части утвержденного данным законом приложения №22, содержащего картографическое описание границ Иркутского районного муниципального образования с муниципальным образованием «город Иркутск», а именно его текста: «Далее граница проходит в северо-восточном направлении на расстоянии 800 м, поворачивает в северо-западном направлении и проходит до береговой линии Чертугеевского залива расстояния 780 м. Затем водная граница проходит от береговой линии в северо-западном направлении на расстоянии 140 м, в акваторию Чертугеевского залива. Далее водная граница поворачивает в восточном направлении на расстоянии 500 м., пересекая ЛЭП. Затем граница поворачивает в северо-восточном направлении и проходит на расстоянии 1 км по пади Чертугеева, до пересечения с Байкальским трактом» и приложения №7, а именно его текста: «С берега граница проходит в северном направлении на окраину ул. Байкальская г. Иркутска, описывая зигзаг, делает прирезку городским площадям 105 га и 65 га».

Автономная некоммерческая правозащитная организация (АНПО) «Гражданская инициатива» в обоснование заявления указала, что Законом Иркутской области №94-оз «О статусе и границах муниципальных образований Иркутского района Иркутской области» от 16 декабря 2004 года на территории Иркутского района Иркутской области образовано 21 муниципальное

образование в статусе городских и сельских поселений, само Иркутское районное муниципальное образование наделено статусом муниципального района с административным центром в городе Иркутск, установлены границы в соответствии с картографическим описанием согласно приложениям. Считала установление границ между Иркутским районным муниципальным образованием, Молодежным муниципальным образованием и муниципальным образованием «город Иркутск» в части включения в состав города Иркутска территорий его пригородных и зеленых зон, расположенных на территории Иркутского района незаконным.

Предметом обжалования ввиду тождественности содержащихся нормативных предписаний полагал картографическое описание границ муниципального образования «город Иркутск», содержащееся в приложении к Закону Иркутской области от 16 декабря 2004 года №88-оз «О статусе и границах муниципального образования «город Иркутск» Иркутской области».

По мнению заявителя на протяжении десятилетий в юго-восточной части г. Иркутска, за микрорайоном Солнечный г. Иркутска располагалась пригородная зеленая зона г. Иркутска, незаконно вошедшая в состав города с 31 декабря 2004 года. Установление границ позволило исключить из состава земель Иркутского района и включить в состав г. Иркутска земельный участок, относящийся к землям поселений, площадью 15,4 га, расположенный в 0,8 км за микрорайоном Солнечный на берегу Чертугеевского залива в водоохранной зоне Иркутского водохранилища, а также иные пригородные зеленые зоны. Данная территория выполняла функции зоны отдыха для целей рекреации, санитарной защиты водохранилища и атмосферного воздуха в г. Иркутске, закон и её расположение относили её к землям особо охраняемых территорий, а лесные насаждения - к лесам первой группы. Подчеркнул, что в январе 2004 года руководителями Иркутского районного муниципального образования было принято решение о неправомерной передаче крупного земельного участка из состава этих земель коммерческой структуре для строительства коттеджей; а именно, без учета мнения населения Ушаковского поселкового округа Иркутского района, а также мнение населения Иркутского района в целом. Кроме того, по мнению заявителя на момент принятия Законов №88-оз и №94-оз г. Иркутск не имел генерального плана; отсутствуют данные, что включение в состав территории городского округа земельного участка обосновано историческими традициями и было необходимо для городской застройки, развития городского хозяйства, инфраструктуры; город Иркутск, при наделении его статусом городского округа, должен был оставаться в границах 1970 года; изменение границ повлекло и изменение черты городского поселения; включение этого земельного участка в границы города для застройки малоэтажными домами, что подтверждается принятым Думой г. Иркутска 27 июля 2007 года Генеральным планом, а равно иных пригородных зеленых зон, лишает их такого статуса.

Стуков А. [] С. [] и Шульгин О. [] М. [] оспаривали законность установления Законами Иркутской области №88-оз и №94-оз в виде

картографического описания границ между Иркутским районным муниципальным образованием. Молодежным муниципальным образованием и муниципальным образованием «город Иркутск» в части включения в состав города Иркутска земельных участков площадью 65 га и 105 га в Чертугеевской пади. В обоснование заявления указали, что эта территория являлась буферной зеленой зоной между г. Иркутском и Иркутским районом, последним населенным пунктом которого по отношению к исторически сложившейся границе является поселок [REDACTED] никаких публичных слушаний, сходов, опросов населения в поселке по вопросу изменения границы г. Иркутска и границы Иркутского района не проводилось; заявители не давали своего согласия на изменение границ муниципального образования. Ссылались на то, что город Иркутск на момент принятия оспариваемых законов не имел Генерального плана, и отсутствуют данные, обосновывающие включение этой территории в состав городского округа; включение вышеуказанных участков в границы города Иркутска лишает их статуса зеленой зоны, что ущемляет права и интересы заявителей и жителей Иркутского районного муниципального образования на благоприятную среду проживания в поселке, на отдых в зеленой зоне; нарушаются права на реализацию через выборный и исполнительный органы Иркутского районного муниципального образования на незаконно присоединенных к городу Иркутску земельных участках, вопросов местного значения, формирование бюджета, расходуемого на нужды поселка, поступления в него местных налогов и сборов, земельного налога; Иркутское районное муниципальное образование лишено возможности создать условия для массового отдыха жителей, организовать благоустройство отчужденной территории, мероприятия по использованию, охране лесов, утвердить генеральный план поселения.

Временно исполняющий обязанности губернатора Иркутской области возражал против удовлетворения заявлений. Полагал, что оспариваемые законодательные акты приняты в пределах полномочий органов государственной власти Иркутской области, соответствуют Конституции РФ, Федеральным законам «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Законом Иркутской области от 16 декабря 2004 года №94-оз в Иркутском районном муниципальном образовании вновь образованы 21 муниципальное образование, включая Ушаковское и Молодежное, им присвоен статус сельских поселений и впервые установлены их границы. Условия для реализации прав на местное самоуправление и решение вопросов местного значения в этих границах обеспечены; какое-либо нарушение прав жителей указанных муниципальных образований и интересов органов местного самоуправления отсутствует; относительно спорной территории никаких разногласий между органами местного самоуправления Иркутска и Иркутского района не имелось; в основу картографических описаний, изложенных в оспариваемых законах, легли

решения представительных органов г. Иркутска и Иркутского районного муниципального образования; в последующем органы местного самоуправления, население неоднократно подтверждали свое согласие на установление границы; на спорной территории никаких поселений и населенных пунктов не располагалось; при установлении границ г. Иркутска и Иркутского района их преобразование оспариваемыми законами не осуществлялось. Обратил внимание на то, что заявления, как поданные в защиту неопределенного круга лиц, в интересах соответствующих муниципальных образований, при отсутствии такого права, не могут быть рассмотрены в порядке гражданского судопроизводства.

Законодательное Собрание Иркутской области также возражало против удовлетворения заявлений, указав, что принимая оспариваемые законы, законодательный орган действовал в пределах полномочий; утверждение таких границ в виде картографического описания не противоречит федеральному законодательству; Законодательное Собрание руководствовалось решением Думы г. Иркутска от 4 июня 2004 года №003-20-440541/4 «О границах муниципального образования «город Иркутск»», а также иными документами, представленными администрацией области, органами местного самоуправления; Законом Иркутской области №94-оз от 16 декабря 2004 года было впервые образовано 18 сельских и 3 городских поселения, включая Молодежное муниципальное образование, в состав которого входит поселок [REDACTED]; нарушений прав граждан допущено не было; вопросы в области охраны окружающей среды оспариваемые законы не регулируют.

Аналогичные возражения высказаны администрацией г. Иркутска. Указала, что описание границ муниципального образования г. Иркутск, изложенное в приложении №1 к решению городской Думы г. Иркутска от 4 июня 2004 года №003-20-440541/4 тождественно картографическому описанию границ, указанному в приложении к Закону Иркутской области №88-оз; на территориях указанных в заявлениях земельных участков в районе Чертугеевской пади площадью 65 га и 105 га поселения или населенные пункты не располагаются и никогда не располагались; конституционное право Стукова А.С., Шульгина О.М. и неопределенного круга граждан выразить свое мнение по вопросу изменения границы Иркутского районного муниципального образования в части оспариваемых участков не нарушалось; считала необоснованной ссылку заявителя на часть 3 статьи 85 Закона №131-ФЗ.

Привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица ЗАО «СТЭЙК» также просило отказать в удовлетворении заявленных требований АНПО «Гражданская инициатива».

В своем заключении прокурор Иркутской областной прокуратуры указал, что заявления АНПО «Гражданская инициатива», граждан Стукова А.С. и Шульгина О.М. не подлежат удовлетворению.

Решением Иркутского областного суда от 17 июня 2008 года заявления Автономной некоммерческой правозащитной организации «Гражданская инициатива», Стукова А.С., Шульгина О.М. оставлены без удовлетворения.

В кассационной жалобе Стуков А.С. просит данное решение отменить как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права.

Изучив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия не находит оснований для их удовлетворения.

Из материалов дела следует, что законодателем субъекта Российской Федерации процедура принятия оспариваемых Законов Иркутской области актов соблюдена. В частности Закон Иркутской области №88-оз «О статусе и границах муниципального образования «город Иркутск» Иркутской области», Закон Иркутской области №94-оз «О статусе и границах муниципальных образований Иркутского района Иркутской области», принятые постановлением Законодательного собрания Иркутской области от 9 декабря 2004 года №3/24а-ЗС, на стадии разработки прошли правовую экспертизу; подписаны Губернатором Иркутской области 16 декабря 2004 года и опубликованы в «Ведомостях ЗС Иркутской области» №3, 27 декабря 2004 года и в газете «Восточно-Сибирская правда», №254-255, 20 декабря 2004 года; вступили в силу через 10 дней со дня официального опубликования.

Поскольку предметом регулирования оспариваемых заявителями в части Законов Иркутской области №88-оз и №94-оз является наделение муниципального образования «город Иркутск» и Иркутского районного муниципального образования статусом городского округа, и муниципального района соответственно, определение границ муниципальных образований, Судебная коллегия находит обоснованными выводы суда первой инстанции, сводящимися к тому, что указанные Законы Иркутской области №88-оз и №94-оз изданы без нарушений положений федерального законодательства о разграничении компетенции Российской Федерации, ее субъектов, в области местного самоуправления.

Пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Подпунктами 35 и 36 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов наделения городских поселений статусом городского округа; определение границ муниципальных образований в установленном порядке.

Пунктом 1 части 1 статьи 85 ФЗ от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на момент издания оспариваемых нормативных правовых актов) предусмотрено, что в целях организации

местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 января 2005 года устанавливают в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона границы муниципальных образований и наделяют соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

Доводы заявителей о том, что не было учтено мнение населения при изменении оспариваемыми в указанной части Законами Иркутской области №88-оз и №94-оз границ муниципальных образований «город Иркутск» и «Иркутский район» не основаны на Законе.

Из доказательств по делу следует, что муниципальные образования г. Иркутск и Иркутский район на момент вступления в силу главы 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уже существовали. Как усматривается из картографического описания Молодежного муниципального образования в приложении №7, картографического описания Иркутского района в приложении №22 к Закону Иркутской области №94-оз, картографического описания муниципального образования город Иркутск в приложении к Закону Иркутской области №88-оз, карты города Иркутска (т.2, л.175, т.3, л.д.50); из картографического описания границ Иркутского районного муниципального образования (т.2, л.д. 103), границ сельского поселения «Молодежный» (т.2, л.д. 111) утвержденного решением Иркутской районной Думы от 28 мая 2004 года №44-178/рд (т.2, л.д. 106), карты схемы (т.2, л.д. 107), описания границ муниципального образования «Город Иркутск», утв. Решением городской Думы г. Иркутска от 4 июня 2004 года №003-20-440541/4 (т.2, л.д. 122-123), на присоединенной к г. Иркутску территории каких-либо населенных пунктов не располагается. Включение этой территории в состав муниципального образования «город Иркутск» из состава Иркутского районного муниципального образования оспариваемыми Законами Иркутской области №88-оз и №94-оз произведено на основе решений представительного органа муниципального района (решение Иркутской районной Думы от 28 мая 2004 года №44-178/рд и решение городской Думы г. Иркутска от 4 июня 2004 года (т.2, л.д. 169-175), принятого с учетом названного решения Иркутской районной Думы.

При таких обстоятельствах суд правильно исходил из требований части 4 статьи 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которой изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

Утверждения в кассационной жалобе о том, что на момент издания оспариваемых Законов Иркутской области г. Иркутск не имел утвержденного Генерального плана и отсутствуют данные, свидетельствующие о необходимости освоения спорной территории, включая предоставленный ЗАО «СТЭЙК» земельный участок, для развития города также не подтверждаются имеющимися в деле доказательствами, из которых весьма ясно и определено усматривается, решением городской Думы г. Иркутска от 9 июня 2004 года №003-20-440544/4 утверждена Концепция Генерального плана города Иркутска (т.3, л.д. 65); согласно решению, разработка Генерального плана города производилась в две стадии: разработка Концепции Генерального плана и разработка и принятие Генерального плана города; утвержденной Концепцией прямо предусмотрено включение резервных площадок на Чертугеевском полуострове (верхний бьеф Иркутской ГЭС), их освоение путем жилищной застройки, размещения речного вокзала, завершение градостроительного ансамбля «Верхний бьеф» с выходом на Чертугеевский полуостров; данное решение принято с учетом решения Иркутской районной Думы от 28 мая 2004 года «Об утверждении границ Иркутского районного муниципального образования» и действовало на момент издания оспариваемых Законов Иркутской области; Генеральный план города Иркутска утвержден решением городской Думы г. Иркутска от 28 июня 2007 года №004-20-390583/7 (т.3, л.д.64). Из содержания постановления главы Иркутского района от 17 мая 2004 года №1415 (т.3, л.д. 126) следует, что земельный участок, площадью 15,4 га, расположенный в 0,8 км за микрорайоном Солнечный на берегу Чертугеевского залива Иркутского водохранилища Иркутского района, предназначен для индивидуального жилищного строительства. Участок передан в собственность ЗАО «СТЭЙК» согласно свидетельству о государственной регистрации права (т.2, л.д. 185) и кадастровому плану (т.2, л.д. 186).

При таких обстоятельствах суд правильно пришел к выводу, что границы муниципального образования «город Иркутск» и Иркутского районного муниципального образования установлены в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по смыслу которой при наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения.

Руководствуясь статьей 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, суд первой инстанции правильно пришел к выводу о том, что утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания не противоречит федеральному законодательству.

Судебная коллегия соглашается с суждениями суда о том, что оспариваемыми нормативными правовыми актами права на благоприятную окружающую среду жителей г. Иркутска и Иркутского районного муниципального образования, права на организацию благоустройства и дополнительное озеленение не нарушены. При этом суд правильно исходил из

того, что оспариваемые в указанной части Законы Иркутской области №88-оз и №94-оз не регулируют вопросы в области охраны окружающей среды, установления категорий земель и лесов, не содержат правовых норм, реализация которых может оказать какое-либо воздействие на окружающую природную среду, а потому, не подлежат проверке в порядке абстрактного нормоконтроля на соответствие нормам экологического, земельного, лесного законодательства.

Исходя из целевой направленности оспариваемых региональных законов, нет оснований не согласиться и с выводами суда о том, что эти акты не регулируют правоотношения в области бюджетного и налогового законодательства.

Таким образом, решение является законным и обоснованным, постановленным в соответствии с нормами материального и процессуального права, регулирующих спорное правоотношение, выводы суда соответствуют обстоятельствам дела, основаны на доказательствах проверенных и оцененных судом по правилам статьи 67 ГПК РФ, материальный Закон, подлежащий применению судом понят и истолкован правильно вследствие чего суд обоснованно пришел к выводу о соответствии оспариваемых положений федеральному законодательству, и, как следствие, судом, правильно отказано заявителям в удовлетворении заявления.

Суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления (часть 1 статьи 253 ГПК РФ).

С учетом изложенного руководствуясь статьями 361, 362 Гражданского процессуального кодекса РФ Судебная коллегия

определила:

решение Иркутского областного суда от 17 июня 2008 года оставить без изменения, кассационную жалобу Стукова А.С. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи