ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-Г10-237

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 15 декабря 2010 года

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

председательствующего **В.Н. Пирожкова**
судей **Т.И. Ерёменко и В.И. Анишиной**
при секретаре **А.В.Аверине**

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению дело по заявлениям Митрохина С[redacted] С[redacted], Подчуфарова А[redacted] М[redacted] об оспаривании ч.1 ст.1 Закона города Москвы от 05 мая 2010 года № 17 «О Генеральном плане города Москвы», возврате государственной пошлины по кассационным жалобам Митрохина С.С. и Подчуфарова А.М. на решение Московского городского суда от 7 октября 2010 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Т.И. Еременко, объяснения С.С.Митрохина, его представителя В.А. Резникова и Подчуфарова А.М., поддержавших доводы кассационных жалоб и возражения представителей по доверенностям аппарата Московской городской думы Г.Н. Евдокимова и Е.В. Михалевич, Мэра Москвы И.С. Хановой и Л.Д. Подаваловой, возражавших против удовлетворения кассационных жалоб, заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Э.С. Засеевой, полагавшей решение суда по существу оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Московской городской думой 5 мая 2010 года принят закон г. Москвы № 17 «О Генеральном плане г. Москвы», который 5 мая 2010 года подписан мэром г. Москвы и официально опубликован в газете «Тверская,13» № 67 от 3 июня 2010 года.

Митрохин С.С. и Подчуфаров А.М., обратились в Московский городской суд с заявлением об оспаривании части 1 ст. 1 названного закона, указав, что оспариваемая норма принята в нарушение требований Градостроительного Кодекса РФ, Федерального закона «Об охране окружающей среды» и нарушает права заявителей на информацию, право на рассмотрение предложений к проекту Генерального плана, право на социальное качество и комфорт городской среды.

Определением Московского городского суда от 22 сентября 2010 года гражданские дела по заявлениям Митрохина С.С. и Подчуфарова А.М. объединены в одно производство.

В судебном заседании Митрохин С.С. и Подчуфаров А.М. поддержали заявленные суду требования.

Представители Московской городской думы и мэра г. Москвы просили суд в удовлетворении заявленных требований отказать.

Решением Московского городского суда от 7 октября 2010 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

В кассационных жалобах Митрохин С.С. и Подчуфаров А.М. просят указанное решение суда отменить ввиду неправильного применения судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований к отмене обжалуемого решения суда.

Оспариваемой в настоящем деле частью 1 статьи 1 закона г. Москвы от 5 мая 2010 года № 17 «О Генеральном плане г. Москвы» утвержден Генеральный план г. Москвы в составе положения о территориальном планировании г. Москвы, карты, схемы территориального планирования г. Москвы.

Согласно ст. 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 6 закона г. Москвы от 25.06.2008 года №28 «Градостроительный кодекс города Москвы», ст. 35 закона г. Москвы от 28.06.1995 года «Устав города Москвы», к полномочиям Московской городской Думы в области градостроительной деятельности относится утверждение Генерального плана города Москвы, изменений Генерального плана города Москвы, определение порядка его реализации.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что оспариваемая норма принята субъектом Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий. Процедура принятия закона была проверена судом. Оснований для признания закона противоречащим федеральному законодательству и недействующим не установлено.

Как усматривается из материалов дела, согласно п.6 постановления правительства Москвы от 31.03.2009 года №262-ПП «О реализации Генерального плана развития города Москвы за 2007 год и проекте

актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года» правительство Москвы согласилось с представленной Москомархитектурой редакцией проекта актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года (приложение 2), доработанного в соответствии с Градостроительным кодексом города Москвы, учитывающего предложения федеральных органов исполнительной власти и правительства Московской области, жителей города Москвы и муниципальных собраний внутригородских муниципальных образований в городе Москве, правообладателей земельных участков, для проведения публичных слушаний.

Статьей 7 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 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 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.

Порядок проведения заседаний Московской городской Думой установлен постановлением Московской городской Думы от 16.11.2005 года №320 (в редакции от 21.10.2009 года) «О Регламенте Московской городской Думы».

Судом установлено, что проект закона города Москвы «О Генеральном плане города Москвы» 25.11.2009 года внесен в Московскую городскую думу в порядке законодательной инициативы мэром Москвы.

К проекту закона города Москвы «О генеральном плане города Москвы» внесенному в Московскую городскую Думу 25.11.2009 года были приложены:

-протоколы публичных слушаний по проекту актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года - 10 протоколов по административным округам города Москвы;

-заключение по результатам публичных слушаний по проекту «Актуализированный Генеральный план города Москвы на период до 2025 года»;

-письмо первого заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы В.И. Ресина в Министерство регионального развития Российской Федерации о направлении на рассмотрение и согласование проекта актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года (№25-08-945/6-0-(0)-14 от 25.01.2008 года);

-письмо Министерства регионального развития Российской Федерации о предоставлении копий проекта Генерального плана для

направления на согласование в федеральные органы исполнительной власти (№2332-ДА/02 от 06.02.2008 года);

-письмо председателя Москомархитектуры Кузьмина А.В. в Министерство регионального развития Российской Федерации о направлении копий проекта актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года в электронном виде для дальнейшего направления на согласование в федеральные органы исполнительной власти (001-10-44/7-/105-1 от 28.02.2008 года);

-письмо председателя Москомархитектуры Кузьмина А.В. в Министерство регионального развития Российской Федерации о направлении окончательной редакции проекта актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года, согласованной со всеми федеральными органами, для подготовки сводного заключения Министерства регионального развития Российской Федерации и последующего представления проекта в Правительство Российской Федерации (№001-03-444/9-(1) от 22.04.2009 года);

-письмо вице-губернатора Московской области А.Б. Пантелеева на имя мэра Москвы Ю.М. Лужкова (исх. №2-11863 от 22.12.2008 года) о согласовании проекта «Актуализированного Генерального плана города Москвы»;

-заключение Государственного автономного учреждения города Москвы «Московская государственная экспертиза» (МОСГОСЭКСПЕРТИЗА) по проекту актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года от 29 апреля 2008 года;

-перечень материалов по обоснованию проекта Генерального плана города Москвы;

-замечания и предложения внутригородских муниципальных образований города Москвы на проект актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года.

Проверяя обстоятельства, на которые ссылаются заявители, суд не нашел их подтверждения.

Так, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и законом г. Москвы от 25.06.2008 года №28 «Градостроительный кодекс города Москвы» проект Генерального плана города Москвы подлежит государственной экспертизе.

Результатом государственной экспертизы проекта документа территориального планирования является заключение о соответствии этого проекта требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории (положительное заключение) или о несоответствии проекта документа территориального планирования требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории (отрицательное заключение) (ч. 5 ст.29 Градостроительного кодекса РФ).

Государственная экспертиза по проекту закона города Москвы «О Генеральном плане города Москвы» проведена Государственным автономным учреждением города Москвы «Московская государственная экспертиза», заключение указанной организации №63-Г6/07 МГЭ от 29 апреля 2008 года представлено Московской городской Думе. Согласно выводам экспертов представленные на экспертизу утверждаемые материалы проекта актуализированного Генерального плана Москвы на период до 2025 года могут быть согласованы в качестве рабочего материала для подготовки окончательной редакции проекта Генерального плана с учетом рекомендаций экспертизы и результатов публичных слушаний (л.д. 150-183).

Впоследствии Генеральный план города Москвы был доработан с учетом вышеуказанной экспертизы, результатов публичных слушаний, материалов согласований с федеральными органами и правительством Московской области, что подтверждается дополнением к заключению по проекту актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года «О Генеральном плане Москвы» от 26.11.2009 года за подписью председателя комитета города Москвы по государственной экспертизе проектов и ценообразования в строительстве А.Л. Воронина (л.д. 148).

Учитывая изложенное, государственная экспертиза по проекту закона города Москвы «О Генеральном плане города Москвы» проведена компетентным органом, ее заключение не нарушает положение ст.27 закона г. Москвы от 25.06.2008 года №28 «Градостроительный кодекс города Москвы».

Часть 9 статьи 24 Градостроительного кодекса РФ предусматривает опубликование проекта генерального плана не менее чем за три месяца до его утверждения и размещается на официальном сайте города Москвы; опубликованию и размещению подлежат проект положений о территориальном планировании, включающий в себя цели и задачи территориального планирования и перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения, и проекты карты (схемы) или несколько карт (схем), на которых отображена информация, предусмотренная частью 6 статьи 23 Градостроительного кодекса РФ.

Закон города Москвы от 25.06.2008 года № 28 «Градостроительный Кодекс г. Москвы» предусматривает опубликование проекта Генерального плана города Москвы (пункт 1 части 6 статьи 26) в составе, указанном в статье 24 названного закона, и в порядке, установленном для официального опубликования правовых актов Правительства Москвы. Согласно статье 24 закона города Москвы от 25.06.2008 года № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» Генеральный план города Москвы состоит из положений о территориальном планировании города Москвы и соответствующих карт (схем).

Проект Генерального плана города Москвы, содержащий вышеуказанную информацию, опубликован в официальном издании мэра и правительства Москвы - «Вестнике Мэра и Правительства Москвы» №22 (апрель 2009 года), том 1,2, а также на сайте Правительства Москвы (Москомархитектуры).

Таким образом, опубликование проекта закона произведено, без нарушения положений статьи 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации, закона г. Москвы от 28.06.1995 года «Устав города Москвы», п. 9 ст. 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации и закона города Москвы от 25.06.2008 года № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы».

Особенности осуществления градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге регулируются статьей 63 Градостроительного кодекса РФ.

Указанной нормой права 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.

Статья 68 закона города Москвы от 25.06.2008 года № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» предусматривает и порядок проведения публичных слушаний в следующей последовательности:

1) опубликование, распространение оповещения о проведении публичных слушаний;

2) проведение экспозиции (экспозиций) представляемого на публичных слушаниях проекта (далее - экспозиция);

3) проведение собрания участников публичных слушаний;

4) оформление протокола публичных слушаний;

5) подготовка и опубликование заключения о результатах публичных слушаний.

В судебном заседании обозревались протоколы публичных слушаний окружных комиссий по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при правительстве Москвы (10) и протокол городской комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при правительстве Москвы.

Из протоколов публичных слушаний усматривается, что оповещение о проведении публичных слушаний было опубликовано в газете «Тверская, 13» от 16.07.2009 года №87-88 и на официальном сайте Правительства Москвы.

Оповещение о проведении публичных слушаний было размещено на официальных сайтах префектур административных округов, управ районов г. Москвы, на информационных стендах, размещаемых в зданиях префектур, управ районов города Москвы, подъездах или около подъездов жилых домов.

Экспозиции по проекту актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года и Правил землепользования и застройки города Москвы прошли с 23.07.2009 года по 07.08.2009 года во всех внутригородских муниципальных образованиях и административных округах, районах города Москвы.

Собрания участников публичных слушаний состоялись 12.08.2009 года в 18 часов.

Все замечания и предложения участников публичных слушаний были систематизированы и занесены в протоколы публичных слушаний окружных комиссий по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы соответствующего административного округа города Москвы. Протоколы публичных слушаний утверждены председателями окружных комиссий.

По результатам публичных слушаний Городской комиссией по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы были подготовлены следующие заключения:

заключение о результатах публичных слушаний по проекту «Актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года», которое утверждено председателем Городской комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы, первым заместителем мэра Москвы в правительстве Москвы В.И. Ресиным 15 октября 2009 года.

-заключение о результатах публичных слушаний по проекту «Правила землепользования и застройки в городе Москве», которое утверждено председателем городской комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при правительстве Москвы, первым заместителем мэра Москвы в правительстве Москвы В.И. Ресиным 23 октября 2009 года.

Вышеуказанные заключения о результатах публичных слушаний были опубликованы на официальном сайте правительства Москвы в сети интернет и на официальных сайтах окружных комиссий по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при правительстве Москвы в административных округах города Москвы (префектур административных округов города Москвы): по проекту Генерального плана Москвы заключение было размещено 16 октября 2009 года, по проекту Правил землепользования и застройки города Москвы заключение было размещено 24 октября 2009 года.

Согласно п.4 статьи 68 Закона города Москвы от 25.06.2008 года № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» публичные слушания

организуют и проводят городская комиссия, окружные комиссии в соответствии с настоящим законом. Публичные слушания завершаются опубликованием заключения о результатах публичных слушаний. Продолжительность публичных слушаний исчисляется со дня опубликования, распространения оповещения о проведении публичных слушаний до дня опубликования заключения о результатах публичных слушаний и составляет по проектам Генерального плана города Москвы, правил землепользования и застройки - не менее двух и не более четырех месяцев.

Оповещение о проведении публичных слушаний было опубликовано 16 июля 2009 года, а заключение о результатах публичных слушаний по проекту «Актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года» было опубликовано 16 октября 2009 года, таким образом, продолжительность публичных слушаний составила 3 месяца, что соответствует законодательству.

На основании изложенного, довод заявителя о том, что городской комиссией нарушен срок проведения публичных слушаний, не нашел своего подтверждения в судебном заседании.

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

Публичные слушания по проекту Генерального плана были проведены в соответствии с требованиями статьи 24 Градостроительного кодекса РФ и в соответствии с требованиями статьи 68 закона города Москвы от 25.06.2008 года № I «Градостроительный кодекс города Москвы».

Довод заявителя о нарушении статьи 12 Федерального закона от 30.03.1999 г. №52-ФЗ «О санитарно - эпидемиологическом благополучии населения» принятием оспариваемого в части нормативного правового акта является необоснованным.

Согласно статье 12 Федерального закона от 30.03.1999 года № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" при планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания (пункт 1); при решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон, выборе земельных участков под строительство должны соблюдаться санитарные правила (пункт 2).

В силу статьи 8 и пункта 1 статьи 23 Федерального закона № 52-ФЗ граждане имеют право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека. Жилые помещения по площади, планировке, освещенности, инсоляции, микроклимату, воздухообмену, уровням шума, вибрации, ионизирующих и неионизирующих излучений должны соответствовать санитарным правилам в целях обеспечения безопасных и безвредных условий проживания.

Рассмотрев представленные документы и оценив их совокупности, суд приходит к выводу о том, что данные вопросы были учтены при принятии оспариваемого Закона и конкретных нарушений заявителями не приведено и судом не установлено.

Как следует из содержания и назначения, ни сам закон, ни его Приложения, являющиеся единой составной его частью, не предусматривают конкретных мероприятий, направленных на достижение целей, связанных с непосредственным осуществлением конкретного строительства. Оспариваемый закон прежде всего является документом территориального планирования в городе Москве, то есть определяет комплекс мероприятий, направленных на достижение в дальнейшем конкретных целей, и не является узакониванием «точечного строительства» в городе Москве, как об этом заявляет Подчуфаров А.М., следовательно, его права собственности на жилое помещение не затрагивает.

Поскольку обстоятельства дела судом первой инстанции установлены, оснований для признания оспариваемого закона недействующим не имеется, Судебная коллегия находит обжалуемое решение суда правильным.

Довод кассационных жалоб о том, что оспариваемый закон не согласован с Правительством РФ нельзя признать состоятельным, поскольку в соответствии с требованиями действующего законодательства проект актуализированного Генерального плана города Москвы на период до 2025 года правительством Москвы был направлен в Министерство регионального развития Российской Федерации на рассмотрение и согласование в установленном порядке, а Минрегионом России проект был разослан на рассмотрение в 29 министерств и ведомств.

Кроме того, заказчик – Москомархитектура учла имеющиеся замечания министерств и ведомств в окончательной редакции Генерального плана города Москвы.

Остальные доводы кассационных жалоб также были предметом рассмотрения в суде первой инстанции и не нашли подтверждения.

Руководствуясь ст. 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Московского городского суда от 7 октября 2010 года оставить без изменения, а кассационные жалобы Митрохина С.С. и Подчуфарова А.М. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи