



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78-АПГ12-7

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

20 июня 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
судей

Хаменкова В.Б.  
Ксенофонтовой О.А. и Борисовой Л.В.

при секретаре

Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Калининой Е.В., Линса В.А., Гаврилова Л.А., Бакузовой Н.В., Мордашова Д.М., Фантаз Т.В. на решение Санкт-Петербургского городского суда от 28 февраля 2012 года, которым отказано в удовлетворении их заявления о признании недействительным в части Закона Санкт-Петербурга от 22 декабря 2005 года № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» и Закона Санкт-Петербурга от 4 февраля 2009 года № 29-10 «О правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения Линса В.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения против жалобы представителей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и губернатора Санкт-Петербурга Кузнецовой Т.А., Щедровой Е.Ю., Водовозова С.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 21 декабря 2005 года принят и губернатором Санкт-Петербурга 22 декабря 2005 года подписан Закон Санкт-Петербурга № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга», который официально опубликован в издании «Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга» от 23 декабря 2005 года № 51.

Картой границ функциональных зон с отображением параметров планируемого развития указанных зон и границ Санкт-Петербурга, являющейся Приложением № 2 к Закону, определено, что территория улиц Евгения Ефета и Рыбацкая (г. Ломоносов) входит в состав функциональной зоны объектов водного транспорта с включением объектов общественно-деловой застройки и инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием данной территории И4.

Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 4 февраля 2009 года принят и губернатором Санкт-Петербурга 16 февраля 2009 года подписан Закон Санкт-Петербурга № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», который официально опубликован в изданиях «Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга» от 27 февраля 2009 года № 6/1 и «Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» от 16 марта 2009 года № 2.

Картой градостроительного зонирования Санкт-Петербурга в части границ территориальных зон, являющейся Приложением № 2 к указанному Закону Санкт-Петербурга, предусмотрено, что территория улиц Евгения Ефета и Рыбацкая (г. Ломоносов) относится к подзоне объектов водного транспорта, расположенных во вновь построенных и перспективных районах морского порта, с включением объектов общественно-деловой застройки, связанных с основной функцией данной зоны и объектов инженерной инфраструктуры ТИ4\_2.

Линс В.А. обратился в Санкт-Петербургский городской суд с заявлением о признании недействительным Закона Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» от 22 декабря 2005 года № 728-99 в части отнесения территории жилого поселка Ольгин канал (Санкт-Петербург, г. Ломоносов, улицы Евгения Ефета и Рыбацкая) к зоне инженерной и транспортной инфраструктуры И4 в Приложении № 2 «Карта границ функциональных зон с отображением параметров планируемого развития указанных зон и границ Санкт-Петербурга» и просил обязать Правительство Санкт-Петербурга и Законодательное Собрание Санкт-Петербурга внести изменения в оспариваемую часть закона путем изменения функциональной зональности территории поселка Ольгин канал с инженерно-транспортной И4 на жилую 1ЖД в соответствии с федеральными законами и реальным землепользованием.

Линс В.А. также просил признать недействительным Закон Санкт-Петербурга «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» от 4 февраля 2009 года № 29-10 в части отнесения этой же территории к

подзоне инженерно-транспортной инфраструктуры ТИ4\_2 в Приложении № 2 «Карта градостроительного зонирования Санкт-Петербурга в части границ территориальных зон» и обязать заинтересованных лиц внести изменения в оспариваемую часть закона путем изменения градостроительной зональности территории поселка Ольгин канал с инженерно-транспортной ТИ4\_2 на жилую Т1ЖД2\_1 в соответствии с федеральными законами и реальным землепользованием.

С аналогичными требованиями обратились также Калинина Е.В., Гаврилов Л.А., Бакузова Н.В., Мордашов Д.М., Фантаз Т.В., мотивируя свои требования тем, что проживают в индивидуальных жилых домах на территории исторически сложившегося поселка Ольгин канал, ограничиваемого улицами Рыбацкая и Евгения Ефета в г. Ломоносове, земельные участки на территории поселка согласно свидетельствам о государственной регистрации права предназначены для размещения индивидуальных жилых домов, однако, оспариваемыми законами в нарушение фактического землепользования, территория поселка отнесена к зоне инженерной и транспортной инфраструктуры, не предназначенной для застройки жилыми домами, что противоречит отдельным положениям Градостроительного кодекса РФ, Земельного кодекса РФ и Конституции Российской Федерации, нарушает права в сфере благоустройства, газификации поселка, ограничивает свободное пользование земельными участками и право на улучшение жилищных условий.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 28 февраля 2012 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

В апелляционной жалобе ставится вопрос об отмене указанного решения суда по мотиву его незаконности и необоснованности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда.

В пункте 1 статьи 3 Градостроительного кодекса РФ закреплено, что законодательство о градостроительной деятельности состоит из данного Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности относятся, в том числе, подготовка и утверждение документов территориального планирования субъектов Российской Федерации; утверждение документации по планировке территории для размещения объектов регионального значения в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ (статья 7 названного закона).

В пункте 1 статьи 9 Градостроительного кодекса РФ определено, что территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной,

транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Согласно пункту 3 статьи 63 названного кодекса документом территориального планирования города федерального значения Санкт-Петербурга является генеральный план Санкт-Петербурга.

В силу статьи 23 этого же закона генеральные планы включают в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства и границы функциональных зон с отображением параметров планируемого развития таких зон.

Проанализировав приведенные нормы федерального закона, суд пришел к правильному выводу о том, что принятие генерального плана, как документа территориального планирования, а также определение функциональных зон, является полномочием органов государственной власти субъекта Российской Федерации, и законодатель Санкт-Петербурга, приняв названные документы, предоставленную ему законом компетенцию не превысил.

В силу подпунктов 1-4 пункта 3 статьи 8 Градостроительного кодекса РФ к полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относятся, в том числе, подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов; утверждение правил землепользования и застройки городских округов; утверждение подготовленной на основе документов территориального планирования городских округов документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных данным Кодексом.

В пункте 1 статьи 28 Градостроительного кодекса РФ установлена обязанность проведения публичных слушаний по проектам генеральных планов, в том числе, по внесению в них изменений, в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, прав и законных интересов правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства.

В ходе рассмотрения дела судом установлено, что в апреле-мае 2005 года во всех внутригородских муниципальных образованиях и администрациях районов Санкт-Петербурга осуществлено информирование и проведены публичные слушания по проекту генерального плана Санкт-Петербурга, результаты которых опубликованы в издании «Вестник Администрации Санкт-Петербурга» от 15 сентября 2005 года. При этом вопросы, касающиеся перевода территории пос. Ольгин канал в зону 1ЖД, на слушаниях в 2005 году не обсуждались.

Аналогичная процедура была соблюдена в апреле-июле 2007 года в связи с внесением изменений в генеральный план Санкт-Петербурга. Соответствующая поправка, касающаяся перевода территории из зоны И4 в зону 1ЖД, для рассмотрения на слушаниях в 2007 году также представлена не была, что заявителями не оспаривалось.

При таких обстоятельствах правильным является вывод суда о том, что Закон Санкт-Петербурга № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» принят в соответствии с полномочиями и компетенцией органов государственной власти Санкт-Петербурга, закрепленными в статье 7, пункте 3 статьи 8, статьях 24, 63 Градостроительного кодекса РФ, с соблюдением установленных требований в части содержания и состава генерального плана, и с соблюдением закрепленных в статье 28 названного кодекса требований в части проведения публичных слушаний по проекту генерального плана.

Также верным является суждение суда об отсутствии обязанности у государственных органов субъекта Российской Федерации определять функциональные зоны в генеральном плане города в соответствии с фактическим использованием территории, поскольку согласно действующему законодательству генеральный план является документом планирования. Соответственно, планирование территории направлено не на фиксацию существующего положения, а на развитие территории, то есть на ее возможное изменение в будущем.

В этой связи, утверждение заявителей о том, что в Законе Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» не была учтена фактически существующая зона жилой застройки, и что в генеральном плане должна отражаться застройка территории, которая исторически сложилась, не влечет отмену обжалуемого судебного решения.

Ссылка на то, что отнесение оспариваемым Законом территории жилой зоны к функциональной зоне И4 противоречит пункту 1 статьи 34 Градостроительного кодекса РФ и пункту 2 статьи 85 Земельного кодекса РФ, несостоятельна, так как названные статьи определяют порядок установления территориальных, а не функциональных зон.

Признавая в оспариваемой части соответствующим федеральным нормативным актам Закон Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга», суд обоснованно исходил из следующего.

В соответствии с пунктом 8 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ правила землепользования и застройки представляют собой документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Пунктом 2 статьи 30 того же кодекса определено, что правила землепользования и застройки включают в себя: порядок их применения и внесения изменений в указанные правила; карту градостроительного зонирования; градостроительные регламенты.

Правильно применив изложенные положения федерального закона, суд пришел к верному выводу о том, что оспариваемый Закон Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10, а также утвержденные им Правила землепользования и застройки, приняты в пределах полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам, отнесенным к их ведению.

Согласно пункту 3 статьи 31 Градостроительного кодекса РФ подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, с учетом требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц.

В ходе рассмотрения дела судом установлено, что проект Правил землепользования и застройки в отношении указанной заявителями территории подготовлен на основании документа территориального планирования (генерального плана Санкт-Петербурга), с учетом предложений заинтересованных лиц. По проекту Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга в соответствии с требованиями статьи 31 Градостроительного кодекса РФ проводились публичные слушания.

Исходя из этого, обоснованным является суждение суда о том, что при принятии закона соблюдены установленные требования к порядку его подготовки и принятия.

При этом судом правильно указано, что поскольку в генеральном плане Санкт-Петербурга названная заявителями территория обозначена как зона инженерной и транспортной инфраструктуры, то оспариваемая норма Правил землепользования и застройки Санкт-Петербурга, устанавливающая территориальную зону, относящуюся к зоне инженерной и транспортной инфраструктуры, не противоречит Градостроительному кодексу РФ.

Кроме того, согласно пункту 4 статьи 30 названного кодекса на карте градостроительного зонирования устанавливаются границы территориальных зон, которые должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне. Аналогичные требования содержатся в пункте 2 статьи 85 Земельного кодекса РФ.

Из материалов дела усматривается, что указанные заявителями земельные участки, находящиеся в границах поселка Ольгин канал, находятся в одной территориальной зоне, и для них установлен единый градостроительный регламент. В этой связи обоснованным является вывод суда о том, что Закон Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 года № 29-10 названной норме Земельного кодекса РФ не противоречит.

Также несостоятельным является утверждение заявителей об ограничении оспариваемыми законами Санкт-Петербурга их права собственности.

Частями 1-3 статьи 209 Гражданского кодекса РФ собственнику предоставлены права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не

противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом (статья 129), осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 40 Земельного кодекса РФ собственник земельного участка вправе возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Каких-либо положений, ограничивающих право собственности заявителей на принадлежащие им земельные участки, оспариваемые законы не содержат.

Указание заявителей на то, что отнесение оспариваемой территории к зоне инженерно-транспортной инфраструктуры делает опасным для жизни и здоровья проживание там граждан, не является основанием для отмены решения суда, поскольку, как правильно указал суд, отнесение законодателем территории к определенной функциональной зоне само по себе не свидетельствует о нарушении прав граждан на благоприятную среду.

Кроме того, как установлено судом и подтверждается материалами дела, в установленном законом порядке проводилась государственная экспертиза материалов проекта генерального плана Санкт-Петербурга, в результате чего какого-либо несоответствия территории требованиям санитарных и природоохранных норм выявлено не было.

При этом в судебном решении обоснованно отмечено, что в соответствии с пунктом 16 статьи 24 и подпунктом 5 пункта 3 статьи 33 Градостроительного кодекса РФ заявители не лишены права обратиться в органы исполнительной власти Санкт-Петербурга с предложением о внесении изменений в документы территориального градостроительного зонирования.

Также верным является суждение суда об отказе в удовлетворении требований заявителей в части возложения обязанности на органы государственной власти субъекта Российской Федерации внести соответствующие изменения в оспариваемые нормативные правовые акты.

Как правильно указано в судебном решении, в силу статьи 253 Гражданского процессуального кодекса РФ суд вправе только лишь проверить, соответствует ли оспариваемый акт федеральному законодательству. Иное означало бы вмешательство в компетенцию органа государственной власти и нарушение конституционного принципа разделения властей.

Доводы апелляционной жалобы основаны на неверном толковании норм права, примененных в данном деле, направлены на переоценку установленных судом обстоятельств и не являются основанием к отмене законного и обоснованного решения.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

**определила:**

решение Санкт-Петербургского городского суда от 28 февраля 2012 года оставить без изменения, а апелляционную жалобу Калининой Е.В., Линса В.А., Гаврилова Л.А., Бакузовой Н.В., Мордашова Д.М., Фантаз Т.В.- без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

