Дело № 66а-42/2019

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Санкт-Петербург                                                                      11 декабря 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции в составе

председательствующего Павловой О.А.,

судей Бутковой Н.А. и Пластинина И.В.,

при секретаре-помощнике судьи Кулик А.К.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 3а-367/2019 по апелляционной жалобе Баженова Андрея Владимировича на решение Свердловского областного суда от 18 сентября 2019 года, которым оставлен без удовлетворения административный иск Баженова А.В. о признании недействующим решения Думы муниципального образования Красноуфимский округ от 20 февраля 2019 г. № 114 «Об утверждении Положения о порядке проведения на территории муниципального образования Красноуфимский округ общественных обсуждений по вопросам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственности и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе».

Заслушав доклад судьи Пластинина И.В., объяснения административного истца Баженова А.В. и его представителя адвоката Резанова И.А., заключение прокурора Яковлевой Н.В.,

установила:

20 февраля 2019 года решением Думы муниципального образования Красноуфимский округ № 114 утверждено Положение о порядке проведения на территории муниципального образования Красноуфимский округ (далее – МО Красноуфимский округ) общественных обсуждений по вопросам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственности и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе (далее – Положение), которое опубликовано в общественно-политической газете (официальное издание) «Вперёд» № 23-24 от 21-26 февраля 2019 года и на официальном сайте МО Красноуфимский округ, вступило в силу со дня его официального опубликования.

Согласно пункту 1 оспариваемого Положения, оно разработано в целях предупреждения возможного неблагоприятного воздействия на окружающую среду и связанных с ним социальных, экономических и иных последствий, а также соблюдения прав граждан и общественных организаций (объединений) в области охраны окружающей среды. Положение определяет порядок проведения на территории МО Красноуфимский округ общественных обсуждений по вопросам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе.

Баженов А.В. обратился в суд с административными исковыми требованиями, которыми с учётом уточнений, просил решение Думы МО Красноуфимский округ от 20 февраля 2019 г. № 114 признать недействующим.

Фактически административный истец оспаривал пункты 7 и 27 Положения в той части, в которой указанные нормы препятствовали ему, как жителю смежного муниципального образования (расположенного внутри МО Красноуфимский округ), принимать участие в общественных обсуждениях по вопросам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе.

Считает, что оспариваемые пункты Положения противоречат части 3 статьи 5.1 и части 3 статье 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Решением Свердловского областного суда от 18 сентября 2019 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просил отменить решение суда первой инстанции и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований, ссылаясь на несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела и неправильное применение норм материального права.

На апелляционную жалобу Думой МО Красноуфимский округ и прокуратурой Свердловской области представлены возражения.

Административный истец и его представитель в судебном заседании суда апелляционной инстанции настаивали на удовлетворении апелляционной жалобы.

Прокурор дал заключение об отмене обжалуемого решения и прекращении производства по делу.

Административный ответчик о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке извещён своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание суда апелляционной инстанции своего представителя не направил.

На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации судебная коллегия полагала возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившегося представителя административного ответчика.

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

Выслушав объяснения административного истца и его представителя, проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражения на неё, заслушав заключение прокурора, судебная коллегия находит решение суда первой инстанции подлежащим отмене по следующим основаниям.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд указал, что согласно пункту 11 части 1 статьи 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа относится к вопросам местного значения муниципального, городского округа.

Исходя из положений статьи 33 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» экологическая экспертиза проводится в целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, требованиям в области охраны окружающей среды.

В абзаце 4 пункта 1 статьи 9 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» указано, что к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической экспертизы на соответствующей территории относятся организация общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе.

Приказом от 16.05.2000 № 372 Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды утверждено Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4.9 Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации порядок проведения общественных слушаний определяется органами местного самоуправления при участии заказчика (исполнителя) и содействии заинтересованной общественности. Все решения по участию общественности оформляются документально.

Суд первой инстанции правильно пришёл к выводу, что оспариваемое Положение утверждено решением Думы муниципального образования Красноуфимский округ от 20 февраля 2019 г. № 114 в пределах предоставленных полномочий, с соблюдением порядка принятия данного нормативного правового акта, введения его в действие, в том числе правил опубликования. Данное обстоятельство сторонами не оспаривалось.

Отказывая Баженову А.В. в удовлетворении административных требований, суд исходил из того, что в соответствии с частью 1 статьи 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений (далее - градостроительные отношения) и пришел к выводу о том, что оспариваемые пункты 7 и 27 Положения не могут вступать в противоречие с положениями части 3 статьи 5.1 и части 3 статьи 39 Градостроительного кодекса Российской Федерации, поскольку указанные нормы не регулируют общественные отношения, связанные с государственной экологической экспертизой хозяйственной деятельности.

Отклоняя доводы административного истца, суд также указал, что установление муниципальным законодателем круга лиц, которые могут участвовать в общественных обсуждениях, не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Оснований согласиться с таким выводом суда судебная коллегия не находит, поскольку согласно пунктам 7 и 27 Положения, участниками общественных обсуждений могут являться физические лица, которые в установленном законом порядке зарегистрированы на территории МО Красноуфимский округ, юридические лица, общественные организации (объединения), расположенные и зарегистрированные на территории муниципального образования Красноуфимский округ.

Участие в опросе принимают представители различных социальных групп населения и организаций. Опрашиваемый должен быть постоянно зарегистрированным по месту жительства на территории МО Красноуфимский округ и являться на момент проведения опроса совершеннолетним и дееспособным.

Таким образом, в общественных обсуждениях имеют право принимать участие только лица, зарегистрированные на территории указанного муниципального образования.

В соответствии со статьями 2 и 3 Закона Российской Федерации от 25.06.1996 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», с пунктом 1 статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации федеральный законодатель рассматривает постановку гражданина Российской Федерации на регистрационный учёт по месту жительства лишь как один из способов учёта граждан в пределах Российской Федерации, отражающий факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства.

Следовательно, отсутствие регистрации не должно исключать возможность установления места жительства на территории МО Красноуфимский округ и возможности участия в общественных обсуждениях.

Из этого исходит Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 4.04.1996 № 9-П и от 2.02.1998 № 4-П, подчёркивая, что сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан; регистрация в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным Федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства.

Согласно пункту 2 статьи 8 Устава муниципального образования Красноуфимский округ, население городского округа участвует в осуществлении местного самоуправления, помимо прочего, в форме участия в опросе граждан.

Опрос граждан проводится на основании и в соответствии с федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, и настоящим Уставом на всей территории городского округа или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти (пункт 1 статьи 18 Устава МО Красноуфимский округ).

Следовательно, пункты 7 и 27 Положения противоречат приведенным положениям федерального законодательства и положениям Устава МО Красноуфимский округ, в той мере, в какой исключают возможность участия в общественных обсуждениях граждан, проживающих на законных основаниях на территории МО Красноуфимский округ, но не имеющим в указанном муниципальном образовании регистрации. Также, исходя из указанных пунктов Положения, не могут принимать участия в общественных обсуждениях и иные заинтересованные физические лица.

Таким образом, выводы суда первой инстанции, изложенные в решении суда, не соответствуют обстоятельствам административного дела, в связи с чем, имеются основания для отмены обжалуемого решения с вынесением нового решения об удовлетворении заявленных требований в части оспаривания пунктов 7 и 27 Положения.

Судебная коллегия считает необходимым признать нормативный правовой акт недействующим в указанной части со дня вынесения апелляционного определения, поскольку нормативный правовой акт до принятия решения суда применялся, и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций.

В остальной части оспариваемый нормативный правовой акт права, свободы и законные интересы административного истца не затрагивает, что следует из сути заявленных требований, а также объяснений стороны административного истца, как в судебном заседании суда первой инстанции, так и в судебном заседании апелляционной инстанции.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 128 Кодекса административного судопроизводства, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, судья отказывает в принятии административного искового заявления в случае, если из административного искового заявления об оспаривании нормативного правового акта не следует, что этими актом нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца.

В соответствии с пунктом 1 части 1 и частью 3 статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, если иное не установлено настоящим Кодексом, суд прекращает производство по административному делу в случае, если имеются основания, предусмотренные частью 1 статьи 128 настоящего Кодекса и в иных предусмотренных настоящим Кодексом случаях.

В соответствии с частью 1 статьи 214 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд прекращает производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта, если установит, что имеются основания, предусмотренные, в том числе, пунктом 1 части 1 статьи 194 настоящего Кодекса.

Следовательно, в остальной части производство по административному делу подлежит прекращению.

Кроме того, в соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в резолютивной части решения суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта должно содержаться указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, уполномоченной организации или должностного лица, в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения.

Поскольку данное указание отсутствует, им необходимо дополнить апелляционное определение.

Руководствуясь статьями 177, 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

решение Свердловского областного суда от 18 сентября 2019 года отменить, принять по административному делу новое решение.

Признать недействующими с момента вынесения апелляционного определения пункты 7 и 27 Положения о порядке проведения на территории муниципального образования Красноуфимский округ общественных обсуждений по вопросам оценки воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственности и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе (утверждённого решением Думы муниципального образования Красноуфимский округ от 20 февраля 2019 г. № 114) в той части, в которой участниками общественных обсуждений могут являться только физические лица, зарегистрированные в установленном законом порядке на территории муниципального образования Красноуфимский округ.

Производство по делу в остальной части прекратить.

Сообщение о принятии судебного акта в течение одного месяца подлежит опубликованию на официальном сайте муниципального образования Красноуфимский округ и в общественно-политической газете «Вперёд». Если опубликование невозможно в установленный срок в связи с определенной периодичностью выпуска официального печатного издания, публикация должна быть осуществлена в ближайшем номере такого издания.

Председательствующий

Судьи