ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 78- Г 0 8 - 2 4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 23 июля 2008 года

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

председательствующего В.Н.Пирожкова
судей В.П.Меркулова и Л.А.Калининой

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Беляева М[redacted] В[redacted], Дружининского М[redacted] Н[redacted], Малышевой Е[redacted] Г[redacted], Плюто А[redacted] Ю[redacted], Черновой А[redacted] Г[redacted] об оспаривании Закона Санкт-Петербурга № 152-14 от 30.03.2006г. «О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге» с изменениями, внесенными Законом Санкт-Петербурга № 503-98 от 02.11.2007 года «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге»
по кассационной жалобе Беляева М.В., Дружининского М.Н., Малышевой Е.Г., Плюто А.Ю., Черновой А.Г.
на решение Санкт-Петербургского городского суда от 9 апреля 2008 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., объяснения Беляева М.В., представлявшего также интересы Дружининского М.Н., Малышевой Е.Г., Плюто А.Ю., Черновой

А.Г. и поддержавшего доводы кассационной жалобы, возражения на кассационную жалобу представителя Законодательного собрания Санкт-Петербурга Кузнецовой Т.А. , представителей Губернатора Санкт-Петербурга Кузьменкова С.А. и Шумилова А.С., представителя Комитета по строительству Правительства Санкт-Петербурга Сергеева А.В., представителя службы госстройнадзора Правительства Санкт-Петербурга Чеготовой Е.В., представителя комитета по управлению городским имуществом Правительства Санкт-Петербурга Шустовой Д.Н., представителя ОАО «Общественно-деловой центр «Охта» Милюченко А.В., заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Селяниной Н.Я. об оставлении решения без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законом Санкт-Петербурга № 152-14 от 30 марта 2006 года «О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга» утверждена целевая программа Санкт-Петербурга строительство административного делового центра в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга, которой предусмотрено финансирование мероприятий программы за счет средств бюджета города в форме субвенции ОАО «Сибирская нефтяная компания» в общей сумме 60 млрд. рублей в период с 2007 по 2016 годы (ежегодно по 6 млрд.рублей).

Законом Санкт-Петербурга № 462-74 от 13 октября 2006 года «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в Красногвардейском районе Санкт-Петербурга» исключено указание на Красногвардейский район, определены получатель бюджетных средств - ООО Газпром нефть Инвест и суммы расходов по годам.

Законом Санкт-Петербурга № 503-98 от 2 ноября 2007 года «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге», предусмотрено, что финансирование основных мероприятий Программы осуществляется за счет средств бюджета города в форме бюджетных инвестиций в уставной капитал далее ОАО «Общественно-деловой центр «Охта» и внебюджетных источников. Государственным заказчиком программы определен КУГИ Санкт-Петербурга.

Беляев М. В., Дружининский М. Н., Малышева Е. Г., Плюто А. Ю., Чернова А. Г. обратились в Санкт-Петербургский городской суд с заявлением о признании вышеназванного Закона недействующим, ссылаясь на то, что, как в прежней редакции, так и в новой редакции оспариваемый закон

нарушает их право на благоприятную окружающую среду, на благоприятные условия жизнедеятельности, закрепленные в п.2 статьи 24 и в ст.42 Конституции Российской Федерации, на информацию, на участие в обсуждении вопросов общественной жизни, на участие в принятии решений, касающихся права на благоприятную окружающую среду, противоречит Закону Российской Федерации «Об охране окружающей среды», Федеральному Закону «Об экологической экспертизе». Федеральному Закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Закону Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведении публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге, Бюджетному Кодексу Российской Федерации, п.5 статье 69 Устава Санкт-Петербурга.

Оспариваемый Закон регулирует правоотношения в области градостроительной деятельности, является решением о строительстве, а поэтому не мог быть принят без проведения государственной экологической экспертизы, без получения положительных заключений органов федерального надзора и контроля, без материалов общественных обсуждений, без информации общественности, без технико-экономического обоснования Программы, без соблюдения принципа гласности, закрепленного ст.28 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

Решением Санкт-Петербургского городского суда от 9 апреля 2008 года постановлено: заявление Беляева М[redacted] В[redacted], Дружининского М[redacted] Н[redacted], Малышевой Е[redacted] Г[redacted], Плюто А[redacted] Ю[redacted], Черновой А[redacted] Г[redacted] об оспаривании законности Закона Санкт-Петербурга № 152-14 от 30.03.2006г. «О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге» с изменениями, внесенными Законом Санкт-Петербурга № 503-98 от 02.11.2007года «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге» - оставить без удовлетворения.

В кассационной жалобе ставится вопрос об отмене решения ввиду того, что суд неправильно применил материальный закон, допустил существенные нарушения норм процессуального права, дал неправильную оценку доводам заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения.

Анализ положений Закона Санкт-Петербурга «О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в

Санкт-Петербурге» свидетельствует о том, что его содержание и разделы соответствуют федеральному законодательству, а также законодательству субъекта РФ, в частности, п.п. «г» п.1 ст.5, п.п. «б» п.2 ст.21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 179 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, Закону Санкт-Петербурга «О целевых программах Санкт-Петербурга» № 179-58 от 06.11.1997.

Целевой программой устанавливаются объемы и источники финансирования мероприятий, которые должны быть осуществлены соответствующим исполнителем Целевой программы в течение долгосрочного периода.

При таких обстоятельствах вывод суда о том, что оспариваемый Закон Санкт-Петербурга регулирует бюджетные правоотношения, связанные с финансированием соответствующих мероприятий, указанных в Целевой программе, не является ни разрешением о строительстве, ни решением о предоставлении земельных участков для строительства, сделан правильно.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, не опровергают выводов суда.

Как указано выше долгосрочные целевые программы регулируются нормами статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации и представляют собой финансирование мероприятий, осуществляемых за счет средств соответствующего бюджета.

В соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции, действующей на момент принятия закона), предоставление субсидий и субвенций, в том числе на выделение грантов и оказание материальной поддержки, допускается из бюджетов субъектов Российской Федерации - в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации.

В связи с вступившими в силу изменениями в Бюджетный Кодекс РФ, ограничивающими предоставление бюджетных средств коммерческим организациям в форме субвенции, в оспариваемый закон внесены соответствующие изменения, которыми предусмотрено выделение средств бюджета Санкт-Петербурга с 2008 года ОАО « Общественно деловой центр «Охта» в форме бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимися государственными учреждениями.

Предоставление инвестиций юридическим лицам, не являющимися государственными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями, влечет возникновение права государственной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц, которое оформляется участием субъектов Российской Федерации в уставных (складочных) капиталах таких

юридических лиц в соответствии с гражданским законодательством РФ (п.1 ст.80 БК РФ).

Основные цели Программы определены в Паспорте Программы (Приложение к оспариваемому закону Санкт-Петербурга).

Является правильным вывод суда, что Паспорт программы содержит сведения, обосновывающие программу, основные цели, объемы и источники финансирования, ожидаемые конечные результаты, которые и представляют собой экономическое и финансовое обоснование Программы, а также прогнозы ожидаемых социально-экономических (экологических) результатов реализации.

В связи с этим доводы о том, что технико-экономическое обоснование целевой программы отсутствует, что является нарушением Бюджетного Кодекса РФ, нельзя признать состоятельными.

Вместе с тем подлежит исключению указание суда в мотивировочной части решения на то, что в соответствии с Федеральным законом от 26.04.2007года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие и бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» с 28 апреля 2007 года статья 179 Бюджетного кодекса РФ действует в новой редакции и не предусматривает наличие в долгосрочной целевой программе такого условия как обязательное наличие технико-экономического обоснования.

Согласно ч.3 ст. 5 Федерального Закона от 26.04.2007года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие и бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» новая редакция ст. 179 БК РФ, введенная п.164 ст.1 вышеназванного закона, вступает в силу с 1 января 2009 года.

Однако ошибка в применении данной нормы материального закона не повлияла на законность и обоснованность принятого решения по делу.

Программа, предусмотренная оспариваемым законом, содержит комплекс мероприятий, связанных с освоением ряда территорий Санкт-Петербурга, в том числе, включающих в себя вывод промышленных зон из центральной части Санкт-Петербурга, развитием транспортной и социальных инфраструктур.

К основным целям Программы относится создание нового центра общественно-деловой жизни в Санкт-Петербурге, предусматривающее проведения ряда мероприятий, связанных с данной целью.

При этом конечные результаты Программы, содержащиеся в Паспорте программы, предусматривают создание нового центра общественно-деловой жизни Санкт-Петербурга, включающего общественный административный

деловой центр, жилые дома, объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и не предусматривают в качестве конечного результата строительство конкретного объекта в конкретном месте.

В соответствии со статьей 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность - деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

Суд правильно пришел к выводу, что оспариваемый закон Санкт-Петербурга не содержит положений, предусматривающих непосредственное ведение градостроительной деятельности по данной целевой программе, поскольку отсутствуют мероприятия, связанные с непосредственным осуществлением строительства объекта.

С учетом вышеизложенного также являются необоснованными доводы заявителей о нарушении законодателем норм Закона Санкт-Петербурга «О порядке участия граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга».

В соответствии с Главой 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд, рассматривая дела об оспаривании нормативных правовых актов, решает самостоятельно вопрос о соответствии или несоответствии нормативного правового акта федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Таким образом, мнение должностного лица, на которое ссылаются заявители, высказанное в письме Комитета по строительству от 11.09.2007 года по вопросам, затронутым при рассмотрении настоящего гражданского дела, не может являться доказательством по делу.

Более того, судом исследовались эти обстоятельства и установлено, что при изготовлении вышеназванного письма был допущен ряд технических ошибок. Председателем Комитета по строительству Правительства Санкт-Петербурга было представлено 26.10.2007 письмо за № 10-175, в котором утверждалось, что принятие данной целевой программы не является решением о строительстве.

Доводы о том, что суд не применил правила, установленные Федеральными законами «Об экологической экспертизе», «Об охране окружающей среды» являются необоснованными.

Целевая программа подлежит экологической экспертизе только в случаях, указанных в статье 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Целевые программы могут являться объектами экологической экспертизы только в случае если оспариваемым документом предусмотрено проведение какой-либо хозяйственной или иной деятельности, в том числе, строительства.

Таким образом, проведение экологической экспертизы по региональным целевым программам при отсутствии в них тех особенностей, которые перечислены выше, не предусмотрено действующим законодательством.

Доводы заявителей о необходимости представления заключения Администрации Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга по проекту целевой программы также основаны на ошибочном толковании норм действующего законодательства.

Положения, содержащаяся в ст. 3 Закона Санкт-Петербурга «О целевых программах Санкт-Петербурга», соответствуют нормам п.3 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которыми законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, рассматриваются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо при наличии заключения указанного лица.

Таким образом, в случае, если законопроект вносится на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Губернатором Санкт-Петербурга, отдельного заключения органов исполнительной власти на данный законопроект не требуется, поскольку именно ими этот проект и разрабатывается.

Более того, проект целевой программы вносился, как это предусмотрено п.1 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Губернатором Санкт-Петербурга, то наличие отдельного заключения по данному проекту закона не требуется.

В связи с этим ссылки заявителей на п.31.1 Регламента заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, согласно которому проект юридического акта, содержащий предложения, предусматривающие расходование средств бюджета Санкт-Петербурга, должен сопровождаться заключением Администрации Санкт-Петербурга, подписанным губернатором Санкт-Петербурга, и соответствующими расчетами, не опровергают выводов суда.

Доводы кассационной жалобы о том, что оспаривамый закон противоречит Федеральному Закону «О размещении заказов на поставки

товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Так, поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (ст.763-768) и Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» предусматривают возмездность правоотношений, а именно, государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату за счет средств соответствующего бюджета.

Оспариваемым законом утверждается целевая долгосрочная программа Санкт-Петербурга, предусматривающая выделение субвенции из бюджета Санкт-Петербурга на строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге и бюджетных инвестиций в уставный капитал ОАО «Общественно-деловой центр «Охта».

В пункте «Объемы и источники финансирования основных мероприятий Программы» предусмотрено, что средства бюджета на исполнение программы предоставляются в виде субвенции, а также в форме бюджетных инвестиций.

При бюджетном финансировании путем предоставления субвенций и инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц отсутствует требование об осуществлении такого финансирования за счет средств на оплату товаров работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным и муниципальным контрактам.

Таким образом, Программа в данном случае не предусматривает выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Санкт-Петербурга за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

Данной Программой не предусмотрено выделение средств из бюджета Санкт-Петербурга на осуществление определенных мероприятий (осуществление работ) за счет средств бюджета Санкт-Петербурга.

При таких обстоятельствах вывод суда о том, что требования Федерального закона № 94-фз «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» на измененный оспариваемый Закон Санкт-Петербурга не распространяется» является правильным.

Материалы дела исследованы полно и объективно, процессуальных нарушений, влекущих отмену решения, не установлено.

Иные доводы кассационной жалобы основаны на ошибочном толковании норм материального права, были предметом судебного исследования и оценки, поэтому не могут служить основанием для отмены или изменения правильного по существу решения.

Руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Санкт-Петербургского городского суда от 9 апреля 2008 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Беляева М.В., Дружининского М.Н., Малышевой Е.Г., Плюто А.Ю., Черновой А.Г. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи