



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 92-АПГ12-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

14 марта 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.
судей Калининой Л.А., Ерёменко Т.И.
при секретаре Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционному представлению на решение Верховного Суда Республики Тыва от 22 декабря 2011 г. об отказе прокурору Республики Тыва в удовлетворении его заявления о признании недействующими отдельных положений Порядка использования финансовых средств на проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня в Республике Тыва, утверждённого постановлением Правительства Республики Тыва от 28 июля 2011 г. № 476.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение незаконным и необоснованным и поэтому подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам

у с т а н о в и л а:

постановлением Правительства Республики Тыва от 28 июля 2011 г. № 476 утверждён Порядок использования финансовых средств на проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня в Республике Тыва (далее - Порядок).

В частности, установлено, что Министерство природных ресурсов и экологии Республики Тыва в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии Республики Тыва, утверждённым постановлением Правительства Республики Тыва от 11 мая

2007 г. № 534, организует и проводит государственную экологическую экспертизу объектов регионального уровня в Республике Тыва (пункт 2 Порядка).

Средства, поступающие от уплаты за проведение государственной экологической экспертизы, зачисляются на лицевой счёт Министерства природных ресурсов и экологии Республики Тыва по учёту средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, открытый в Управлении казначейства по Республике Тыва, и используются на:

- оплату труда внештатных экспертов и членов комиссий (советов), привлекаемых для проведения государственной экологической экспертизы в соответствии с действующим законодательством;

- проведение необходимых исследований, измерений, анализов;

- обеспечение нормативно-методическими документами внештатных экспертов и членов комиссий (советов) государственной экологической экспертизы, включая оснащение их компьютерными базами данных и технологиями;

- материально-техническое обеспечение процесса государственной экологической экспертизы, включая транспортные расходы, приобретение технических средств и другое;

- оплату командировочных расходов и междугородных телефонных переговоров внештатных экспертов и членов комиссий (советов);

- оплату расходов по проведению конференций, семинаров, симпозиумов и других мероприятий по вопросам государственной экологической экспертизы;

- отчисления на договорной основе организациям, осуществляющим работу и оказывающим услуги в проведении государственной экологической экспертизы (пункт 3 Порядка).

Налогообложение средств, поступивших от заказчика за проведение государственной экологической экспертизы, производится в соответствии с действующим законодательством (пункт 4 Порядка).

Средства, поступающие за проведение государственной экологической экспертизы, используются исключительно по целевому назначению в целях обеспечения качественного проведения экспертных работ (пункт 5 Порядка).

Прокурор Республики Тыва обратился в Верховный Суд Республики Тыва с заявлением о признании противоречащими пункту 3 статьи 28 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», пунктам 1.2, 1.4 Положения о порядке определения стоимости проведения государственной экологической экспертизы документации, утверждённого приказом Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 22 апреля 1998 г. № 238, и недействующими абзаца пятого пункта 3 в части слов «приобретение технических средств и другое» и абзацев шестого и седьмого пункта 3 Порядка, полагая, что в этой части Правительством Республики Тыва на заказчиков документации, подлежащей государственной экологической

экспертизе, возложены не предусмотренные федеральным законодательством расходы, что свидетельствует о нарушении прав и интересов заказчиков.

По мнению прокурора, приобретение технических средств и другое, предусмотренное абзацем пятым пункта 3 Порядка, при наличии в нём положений о расходовании средств на отчисление на договорной основе организациям, осуществляющим работу и оказывающим услуги в проведении государственной экологической экспертизы, является излишним возложением расходных обязательств на заказчика, за счёт которого производится государственная экологическая экспертиза; установленная абзацем шестым пункта 3 Порядка оплата командировочных расходов и междугородных телефонных переговоров внештатных экспертов и членов комиссий (советов) без ссылки на их связь с выездом внештатных экспертов на место реализации объекта экспертизы противоречит федеральному законодательству в силу более широкого применения данной нормы; расходование средств заказчика на проведение конференций, семинаров, симпозиумов и других мероприятий по вопросам государственной экологической экспертизы Положением о порядке определения стоимости проведения государственной экологической экспертизы не предусмотрено. Просит признать недействующими абзац пятый пункта 3 в части слов «приобретение технических средств и другое»; абзацы шестой и седьмой пункта 3 оспариваемого нормативного правового акта.

Правительство Республики Тыва возражало против удовлетворения заявления прокурора, ссылаясь на то, что проект оспариваемого заявителем постановления внесён в Правительство Республики Тыва Министерством природных ресурсов и экологии Республики Тыва, являющимся органом исполнительной власти в области экологической экспертизы, постановление было принято Правительством без внесения каких-либо изменений и дополнений. Предусмотренные этим постановлением расходы обусловлены привлечением для проведения экологической экспертизы как штатных, так и внештатных экспертов. Расходы состоят из затрат на экспертов, налогов и накладных расходов. Проведение конференций необходимо для повышения профессионального уровня экспертов.

Решением Верховного Суда Республики Тыва от 22 декабря 2011 г. заявление прокурора Республики Тыва оставлено без удовлетворения.

В апелляционном представлении прокурор Республики Тыва просит решение суда первой инстанции отменить, как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права, и принять новое решение, удовлетворяющее в полном объёме заявление прокурора Республики Тыва.

Правительство Республики Тыва, Прокуратура Республики Тыва о рассмотрении дела извещены своевременно. Представитель Правительства Республики Тыва в судебное заседание не явился, представив ходатайство рассмотреть дело в его отсутствие.

Изучив доводы апелляционного представления, проверив материалы дела, Судебная коллегия полагает решение подлежащим отмене в порядке статьи 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Согласно положениям Федерального закона от 23 ноября 1995 г. №174-ФЗ «Об экологической экспертизе» экологическая экспертиза – установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду (статья 1). Законодательство об экологической экспертизе основывается на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об охране окружающей среды» и состоит из Федерального закона от 23 ноября 1995г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 2). Полномочия по принятию нормативных правовых актов в области экологической экспертизы объектов регионального уровня с учётом специфики экологических условий соответствующего субъекта Российской Федерации; по организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня; по осуществлению контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; по информированию населения о намечаемых и проводимых экологических экспертизах и об их результатах являются полномочиями Российской Федерации, переданными органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Осуществление этих полномочий передаётся органам государственной власти субъектов Российской Федерации без предоставления субвенций из федерального бюджета. Финансирование указанных полномочий осуществляется за счёт средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в соответствии со статьёй 28 Федерального закона от 23 ноября 1995г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (статья 6).

В силу статьи 28 финансирование переданных субъекту полномочий, в том числе финансирование государственной экологической экспертизы объектов государственной экологической экспертизы, в том числе её повторное проведение, осуществляется за счёт средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы, определяемой осуществляющими экологическую

экспертизу органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы (пункт 1). Перечисленные заказчиком финансовые средства расходуются исключительно на проведение государственной экологической экспертизы. Федеральный орган исполнительной власти в области экологической экспертизы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за целевое использование этих средств (пункт 3). Использование финансовых средств на проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня осуществляется в порядке, утверждённом высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основе предложений органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области экологической экспертизы (пункт 4).

Из приведённых федеральных норм следует, что федеральный законодатель, регулируя общественные отношения в области экологической экспертизы и в связи этим определяя требования к финансированию экологической экспертизы, одновременно установил целевую направленность использования финансовых средств на проведение государственной экологической экспертизы.

Поскольку в оспариваемом прокурором Республики Тыва Порядке предусмотрена возможность расходования указанных финансовых средств на приобретение технических средств и другое; оплату командировочных расходов и междугородных телефонных переговоров внештатных экспертов и членов комиссий (советов); оплату расходов по проведению конференций, семинаров, симпозиумов и других мероприятий по вопросам государственной экологической экспертизы, то есть не только на проведение государственной экологической экспертизы, как того требует федеральный закон, но и на её организацию, доводы прокурора о незаконности оспариваемых положений являются обоснованными, а напротив, выводы суда о непротиворечии оспариваемых положений федеральному законодательству основанными на неправильном толковании материального закона, регулирующего спорное правоотношение.

Иное означало бы не только умаление принципа целевого использования финансовых средств на проведение государственной экологической экспертизы, предусмотренного статьёй 28 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», статьёй 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, но и возложение дополнительной обязанности на заказчика документации, подлежащей экологической экспертизе оплачивать организацию проведения экологической экспертизы, что не согласуется с нормами статьи 27 Федерального закона от 23 ноября 1995г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», в соответствии с которой заказчики документации, подлежащей

экологической экспертизе, обязаны оплачивать лишь проведение государственной экологической экспертизы.

Ссылки суда первой инстанции в решении на Положение о государственной экологической экспертизе, утверждённое постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 942, на Положение о порядке определения стоимости проведения государственной экологической экспертизы документации, утверждённое приказом Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 22 апреля 1998 г. № 238, которыми не исключается оплата работ (услуг) по организации государственной экологической экспертизы, не свидетельствуют о законности решения суда первой инстанции, поскольку указанные нормативные правовые акты приняты и введены в действие ранее, чем положения статьи 28 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе». При таком положении суд первой инстанции при вынесении решения должен был руководствоваться положениями данного Федерального закона, имеющего более позднюю дату принятия, а также имеющего большую юридическую силу.

Поскольку решение суда первой инстанции постановлено с нарушением норм материального права, оно подлежит отмене в апелляционной инстанции.

Учитывая, что нормативный правовой акт применялся до вынесения решения суда и на основании этого акта были реализованы права граждан и организаций, Судебная коллегия полагает возможным признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими оспариваемые прокурором Республики Тыва положения со дня вступления решения в законную силу.

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

о п р е д е л и л а:

решение Верховного Суда Республики Тыва от 22 декабря 2011 г. отменить, вынести новое решение, которым заявление прокурора Республики Тыва удовлетворить, признать противоречащими федеральному законодательству и недействующими абзац пятый пункта 3 в части слов «приобретение технических средств и другое» и абзацы шестой и седьмой пункта 3 Порядка использования финансовых средств на проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня в Республике Тыва, утверждённого постановлением Правительства Республики Тыва от 28 июля 2011 г. № 476.

Председательствующий

Судьи

