

Временно исполняющему
обязанности председателя
комитета по охране окружающей
среды и природных ресурсов
Новгородской области

Веткину Ю.Е.
пр. Мира, д.22/25, Великий Новгород, 173025

Исходящий № 2151/02 от 18.04.2014

Великий Новгород

18 апреля 2014 года

10 часов 30 минут

Акт проверки № 3

На основании приказа Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России, Управление) о проведении плановой выездной проверки от 10.02.2014 № 25 была проведена проверка в отношении комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Новгородской области (юридический адрес: Великий Новгород, пр. Мира, д. 22/25) (далее – Комитет). Место проведения проверки: Великий Новгород, пр. Мира, д. 22/25.

Продолжительность проверки: 2 рабочих дня.

Акт составлен: Попович Любовью Ивановной – ведущим специалистом-экспертом отдела антимонопольного контроля Управления.

С копией приказа о проведении проверки ознакомлен временно исполняющий обязанности председателя комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Новгородской области Веткин Юрий Евгеньевич 25.02.2014 в 10 часов 15 минут.

Лица, проводившие проверку:

Попович Любовь Ивановна – ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления, руководитель инспекции;

Иванова Вера Васильевна – главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления, участник инспекции.

При проведении проверки присутствовала заместитель председателя Комитета Росляева Ольга Альбертовна.

Руководителем проверяемого лица в период проведения проверки является временно исполняющий обязанности председателя Комитета Веткин Юрий Евгеньевич.

Предметом проводимой проверки является соблюдение требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Период, за который проведена проверка соблюдения антимонопольного законодательства – 01.01.2011 - 01.03.2014.

Сроки проведения проверки: дата начала проведения проверки 25.02.2014, дата окончания проведения проверки 18.04.2014.

В ходе проведения проверки инспекцией были истребованы и изучены принятые за период с 01.01.2011 по 01.03.2014 документы, регулирующие вопросы предоставления субсидий из бюджета Новгородской области нормативные и

ненормативные акты, принятые Комитетом в сфере охраны окружающей среды и природных ресурсов Новгородской области, региональные программы в сфере окружающей среды и природных ресурсов, отчёты по реализации мероприятий региональных программ, действующие соглашения и другие документы.

Проверкой установлено следующее.

1. Постановлением Комитета № 3 от 22.03.2012 утвержден административный регламент комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Новгородской области предоставления государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня (далее – Административный регламент).

Проверкой было установлено, что данное постановление не соответствует антимонопольным правилам и требованиям, предусмотренным статьей 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» по следующим основаниям.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ № 210-ФЗ) органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных частью 1 статьи 1 настоящего Федерального закона государственных и муниципальных услуг, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, за исключением документов, включённых в определённую часть 6 настоящей статьи перечень документов. Заявитель вправе представить указанные документы и информацию в органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, по собственной инициативе.

Пунктом 2.6 Административного регламента установлен исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с нормативными правовыми актами для предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, подлежащих представлению заявителем. Абзацами 4 и 5 пункта 2.6 Административного регламента на заказчика возложена обязанность предоставления в составе необходимых документов заключения общественной экологической экспертизы в случае её проведения, материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Порядок проведения государственной экологической экспертизы регулируется Федеральным законом от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Закон об экологической экспертизе).

Перечень документов, необходимых для проведения государственной экологической экспертизы, предусмотрен статьёй 14 Закона об экологической экспертизе.

Так, в составе материалов, подлежащих экспертизе, согласно абзацу 4 пункта 1 статьи 14, должны быть заключения федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения указанными органами и заключения общественной экологической экспертизы в случае её проведения, а в соответствии с абзацем 5 пункта 1 статьи 14 – материалы обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Однако, в силу части 2 пункта 1 статьи 14 Закона об экологической экспертизе органы государственной власти субъектов должны самостоятельно запрашивать документы, указанные в абзацах третьем – пятом настоящего пункта (сведения, содержащиеся в них), в федеральных органах исполнительной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления и подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организациях, если указанные документы (сведения, содержащиеся в них) находятся в распоряжении таких органов либо организаций и лицо, представившее на экспертизу материалы, не представило указанные документы по собственной инициативе.

В соответствии с пунктом 1 статьи 25 Закона об экологической экспертизе заключение общественной экологической экспертизы направляется федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы или органу государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.

Следовательно, предоставление заявителем заключения общественной экологической экспертизы и материалов обсуждения объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями, объединениями) является его правом, а не обязанностью.

Таким образом, в результате проверки установлено, что абзацы 4 и 5 пункта 2.6 Административного регламента являются незаконными, в связи с чем Административный регламент комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Новгородской области предоставления государственной услуги по организации и проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня, утверждённый постановлением Комитета № 3 от 22.03.2012, имеет признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к предоставлению данной услуги, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Постановлением Комитета № 4 от 22.03.2012 утверждён административный регламент комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Новгородской области предоставления государственной услуги выдаче (отказу в выдаче, переоформлению, выдаче дубликата) разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, находящимися на объектах хозяйственной и иной деятельности, не подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (далее – Регламент).

Указанное постановление не соответствует антимонопольным правилам и требованиям, предусмотренным статьей 7 ФЗ № 210-ФЗ и частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции по следующим основаниям.

Из пункта 2 части 1 статьи 7 ФЗ № 210-ФЗ усматривается, что органы, предоставляющие государственные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов, подтверждающих внесение заявителем платы за предоставление государственных услуг, которые находятся в распоряжении иных государственных органов. Заявитель вправе представить указанные документы в органы, предоставляющие государственные услуги, по собственной инициативе.

С 1 января 2013 года вступила в силу статья 13 Федерального закона от 28.07.2012 № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», которой пункт 3 статьи 333.18 части второй Налогового кодекса Российской Федерации дополнен абзацами следующего содержания: «Факт уплаты государственной пошлины плательщиком подтверждается также с использованием информации об уплате государственной пошлины, содержащейся в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, предусмотренной Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». При наличии информации об уплате государственной пошлины, содержащейся в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, дополнительное подтверждение уплаты плательщиком государственной пошлины не требуется.»

Следовательно, с 1 января 2013 года абзац 3 пункта 2.6.1 Регламента, которым на заявителя возложена обязанность предоставления документа об уплате государственной пошлины за выдачу разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, является незаконным.

Поскольку непредставление заявителем полного комплекта материалов, указанных в пункте 2.6 Регламента, является основанием для отказа в приёме документов (пункт 2.8 Регламента), это может явиться препятствием для получения соответствующей государственной услуги и, как следствие, препятствием для осуществления хозяйственной деятельности заявителем.

Пунктом 2.9 Регламента в качестве одного из оснований для отказа в оказании государственной услуги предусмотрено невыполнение плана уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух с целью поэтапного достижения нормативов предельно-допустимых выбросов (далее – ПДВ).

Из письменных пояснений временно исполняющего обязанности председателя Комитета Веткина Ю.Е. от 31.03.2014 № 00-688-Ч следует, что в настоящее время порядок выдачи разрешений Правительством РФ не установлен, поэтому при разработке Регламента, утверждённого приказом Комитета от 31.12.2008 № 185 (в настоящее время недействующего), Комитет руководствовался приказом Минприроды РФ от 31.10.2008 № 288 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду». Согласно подпункту «д» пункта 10.1.2 данного регламента невыполнение заявителем в установленные сроки планов снижения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, обеспечивающих поэтапное достижение нормативов ПДВ по каждому веществу, по которому устанавливается лимит на выбросы, и утверждённых органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации сроков поэтапного достижения нормативов ПДВ либо недостижение запланированной эффективности реализованных мероприятий, является основанием для отказа в выдаче разрешения. В период разработки ныне действующего Регламента, утверждённого постановлением Комитета от 22.03.2012 № 4, Комитет руководствовался его предыдущей версией, а также приказом Минприроды РФ от 25.07.2011 № 650 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ)». Согласно пункту 22.2 данного регламента нарушение условий разрешения на выбросы, в том числе невыполнение в установленные сроки утверждённых планов мероприятий по снижению выбросов, загрязняющих атмосферный воздух, либо недостижение запланированной эффективности реализованных мероприятий является основанием для начала исполнения территориальным органом Росприроднадзора административной процедуры по приостановлению действия разрешения на выбросы.

Между тем, указанные доводы Комитета не могут быть приняты в качестве обоснования правомерности абзаца 3 пункта 2.9 Регламента по следующим основаниям.

На момент принятия Комитетом постановления от 22.03.2012 № 4 действовал приказ Минприроды России от 25.07.2011 № 650 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух (за исключением радиоактивных веществ)». Данный регламент (пункт 12) не содержит такого основания для отказа в предоставлении государственной услуги, как невыполнение плана уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух. А в силу пункта 22.2 этого регламента невыполнение в установленные сроки утверждённых планов мероприятий по снижению выбросов, загрязняющих атмосферный воздух, является основанием для начала исполнения процедуры по приостановлению действия разрешения на выбросы.

В то же время, ссылка на подпункт «д» пункта 10.1.2 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, утверждённого приказом Минприроды РФ от 31.10.2008 № 288, не может считаться правомерной, поскольку приказом Минприроды РФ от 20.05.2010 № 173 в приказ Минприроды РФ от 31.10.2008 № 288 были внесены изменения. Пункт 10.1 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду изложен в новой редакции, согласно которой основания для отказа в выдаче разрешений на выбросы, перечисленные в подпунктах «в», «г», «д», пункта 10.1.2 в отношении загрязняющих или радиоактивных веществ (радионуклидов), выбросы которых не обеспечивают нормативы ПДВ, не могут служить основаниями для отказа в выдаче разрешения на выбросы в пределах нормативов ПДВ других загрязняющих или радиоактивных веществ (радионуклидов), присутствующих в выбросах и обеспечивающих нормативы ПДВ, а также загрязняющих или радиоактивных веществ (радионуклидов), по выбросам которых установлены лимиты на выбросы. Кроме того, в настоящее время приказом Минприроды России от 31.10.2012 № 357 приказ Минприроды РФ от 31.10.2008 № 288 признан утратившим силу.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаком ограничения конкуренции является, в том числе, установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Установление Комитетом постановлением № 4 от 22.03.2012 требований, не предусмотренных законодательством Российской Федерации, о представлении заявителем документа об уплате государственной пошлины для получения государственной услуги по выдаче разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, а также установление не предусмотренного действующим законодательством основания для отказа в предоставлении государственной услуги является необоснованным препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, имеющих намерение осуществлять хозяйственную деятельность, приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, в результате проверки установлено, что абзац 3 пункта 2.6.1 и абзац 3 пункта 2.9 Регламента являются незаконными, в связи с чем Административный регламент комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Новгородской области предоставления государственной услуги по выдаче (отказу в выдаче, переоформлению, выдаче дубликата) разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, утверждённый постановлением Комитета № 4 от 22.03.2012, имеет признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к предоставлению данной услуги, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Подписи лиц, проводивших проверку:

Руководитель инспекции,
ведущий специалист-эксперт
отдела антимонопольного
контроля Управления

_____ Л.И. Попович
(подпись)

Участник инспекции,
главный специалист-эксперт
отдела антимонопольного
контроля Управления

_____ В.В. Иванова
(подпись)

С актом проверки ознакомлен (а), копию акта получил (а):

«_____» _____ 2014 г. _____

(Ф.И.О., должность руководителя, иного должностного лица или
уполномоченного представителя проверяемого лица)

Отметка об отказе руководителя проверяемого лица (его уполномоченного представителя, иного должностного лица)
подписать акт

Один экземпляр акта проверки № 3, составленный по результатам проведенной на основании приказа Новгородского
УФАС России от 10.02.2014 № 25 плановой выездной проверки комитета по охране окружающей среды и природных
ресурсов Новгородской области, направлен руководителю - временно исполняющему обязанности председателя
Комитета Веткину Ю.Е. - заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Руководитель инспекции

Л.И. Попович