

РЕШЕНИЕ
Именем Российской Федерации

город Екатеринбург

24 августа 2020 года

Свердловский областной суд в составе:
председательствующего судьи Старкова М.В.,
при секретаре Икрянниковой М.О.,
с участием представителей:
административного истца – Куриловича Игоря Александровича,
административного ответчика – Тertyшного Алексея Николаевича,
заинтересованного лица (Департамент государственных закупок Свердловской области) – Кондрат Елены Витальевны,
заинтересованного лица (министерство финансов Свердловской области) – Чеплашкиной Натальи Михайловны,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Свердловской области о признании недействующим в части Положения о Департаменте государственных закупок Свердловской области, утверждённого постановлением Правительства Свердловской области от 26 апреля 2010 года № 673-ПП (в действующей редакции),

УСТАНОВИЛ:

Постановлением Правительства Свердловской области от 26 апреля 2010 года № 673-ПП (в действующей редакции) утверждено являющееся приложением к нормативному правовому акту Положение о Департаменте государственных закупок Свердловской области (далее – Положение).

Положением предусмотрено, что в число полномочий Департамента государственных закупок Свердловской области (далее – Департамент) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Свердловской области входит определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Свердловской области на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Свердловской области (подпункт 2 пункта 4 Положения).

В подпункте 2 пункта 4-2 Положения перечисляются функции, которые осуществляет Департамент с целью реализации обозначенного полномочия.

Постановлением Правительства Свердловской области от 07 ноября 2019 года № 792-ПП названный подпункт 2 пункта 4-2 Положения, перечисляющий функции Департамента, изложен в следующей редакции:

«с целью реализации полномочия, указанного в подпункте 2 пункта 4 настоящего положения:

осуществляет проверку конкурсной документации, документации об электронном аукционе и иных документов, представленных заказ-

чиками Свердловской области, на предмет соответствия требованиям законодательства Российской Федерации и законодательства Свердловской области в сфере закупок товаров, работ, услуг;

принимает решения о создании аукционных (конкурсных) комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг;

организует и проводит совместные конкурсы и аукционы для заказчиков Свердловской области, формирует и утверждает документацию о проведении совместного конкурса или аукциона, за исключением описания объекта закупки, обоснования начальной (максимальной) цены контракта, начальной цены единицы товара, работы, услуги и проекта контракта;

размещает в единой информационной системе в сфере закупок информацию об осуществлении закупок в порядке и сроки, установленные законодательством Российской Федерации;

осуществляет проверку соблюдения заказчиками Свердловской области требований методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги;

осуществляет организацию проведения экспертизы достоверности определения начальной (максимальной) цены контракта и описания объекта закупки;»

На момент рассмотрения административного дела в суде, приведённый подпункт 2 пункта 4-2 Положения (в его действующей редакции), несмотря на вносившиеся позднее в Положение изменения (дополнения) действует и применяется именно в указанной редакции.

Прокурор Свердловской области обратился в Свердловский областной суд с административным исковым заявлением, подлежащим рассмотрению в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. По мнению административного истца, высший исполнительный орган государственной власти Свердловской области, устанавливая и перечисляя в подпункте 2 пункта 4-2 Положения функции Департамента, вышел за пределы допустимой для Департамента компетенции, поскольку частично наделил Департамент функциями, которые Департамент не может осуществлять по причине не соответствия осуществления Департаментом таких функций требованиям федерального законодательства. Прокурор Свердловской области просит признать недействующими с момента вступления решения суда в законную силу абзацы 6 и 7 подпункта 2 пункта 4-2 Положения, которые устанавливают, что с целью определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Свердловской области на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Свердловской области, Департамент:

– осуществляет проверку соблюдения заказчиками Свердловской области требований методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги;

– осуществляет организацию проведения экспертизы достоверности определения начальной (максимальной) цены контракта и описания объекта закупки.

Правительство Свердловской области (административный ответчик), возражая против обоснованности суждений административного истца, заявленные требования не признало по доводам, которые изложены в представленных письменных возражениях. Представитель административного ответчика, ссылаясь в судебном заседании на законность оспариваемых норм, также просил отказать в удовлетворении заявленных требований.

Заинтересованное лицо – Департамент государственных закупок Свердловской области поддержало возражения административного ответчика; заинтересованное лицо – министерство финансов Свердловской области полагало обоснованными требования административного истца.

Заслушав объяснения лиц, участвующих в судебном заседании, исследовав и оценив собранные по делу доказательства, суд приходит к следующему.

Производство по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов осуществляется на основании главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Последствием признания судом нормативного правового акта недействующим является его исключение из системы правового регулирования полностью или в части. При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При рассмотрении и разрешении дела суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет обстоятельства, имеющие значение для дела, в полном объеме. Исходя из предписаний части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, и применительно к рассматриваемому административному делу, суд должен выяснить:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца;

2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих:

- а) полномочия органа на принятие нормативного правового акта;
- б) форма и вид, в которых орган вправе принимать нормативные правовые акты;
- в) процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта;

г) правила введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядок опубликования и вступления в силу;

3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Статья 49 Устава Свердловской области устанавливает, что Правительство Свердловской области является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Свердловской области. Порядок деятельности Правительства Свердловской области определяется законом Свердловской области и регламентом Правительства Свердловской области.

Из положений статьи 22 Закона Свердловской области от 04 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области» следует, что Правительство Свердловской области принимает правовые акты в форме постановлений и распоряжений. По общему правилу в форме постановлений принимаются нормативные правовые акты. Порядок принятия предусмотрен Уставом Свердловской области, регламентом Правительства Свердловской области и иными нормативными правовыми актами Свердловской области, устанавливающими процедуру их принятия. Постановления Правительства Свердловской области с 06 ноября 2016 года подписываются Губернатором Свердловской области; ранее постановления Правительства Свердловской области подписывались председателем Правительства Свердловской области. Нормативные правовые акты Правительства Свердловской области подлежат обязательному официальному опубликованию. Нормативные правовые акты Правительства Свердловской области вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Правовые акты Правительства Свердловской области могут быть обжалованы в судебном порядке.

В действующем регламенте Правительства Свердловской области (утвержден Указом Губернатора Свердловской области от 27 августа 2019 года № 423-УГ), также как и в ранее действовавших регламентах, содержатся нормы о том, что заседание Правительства Свердловской области считается правомочным, если на нём присутствует большинство от установленного количества лиц, входящих в состав Правительства Свердловской области. Постановления Правительства Свердловской области принимаются большинством голосов от установленного числа лиц, входящих в состав Правительства Свердловской области. Итоги заседания Правительства Свердловской области оформляются протоколом заседания Правительства Свердловской области, подписываемым председательствующим на заседании.

Указом Губернатора Свердловской области от 18 сентября 2009 года № 847-УГ с 01 января 2010 года создан областной исполнительный орган государственной власти Свердловской области – Департамент государственного заказа Свердловской области, который с 01 января 2014 года переименован в Департамент государственных закупок Свердловской области. Названный орган государственной власти Свердловской области.

ти входит в структуру исполнительных органов государственной власти Свердловской области согласно пункту 19 приложения к Указу Губернатора Свердловской области от 22 июня 2012 года № 427-УГ.

В соответствии со статьёй 12 Закона Свердловской области от 24 декабря 1996 года № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области» областные исполнительные органы государственной власти создаются на основании решений Губернатора Свердловской области. В статье 13 этого же областного закона установлено, что порядок деятельности областных исполнительных органов государственной власти закрепляется в положении о соответствующем органе, утверждённом Губернатором Свердловской области или Правительством Свердловской области.

Такое Положение о созданном Департаменте утверждено постановлением Правительства Свердловской области от 26 апреля 2010 года № 673-ПП и является приложением к названному нормативному правовому акту высшего постоянно действующего исполнительного органа государственной власти Свердловской области (административного ответчика).

Названное постановление высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Свердловской области принято, Положение утверждено (точно также как и вносившиеся в дальнейшем в него изменения, дополнения) на заседаниях Правительства Свердловской области большинством голосов, что подтверждается выписками из представленных протоколов заседаний Правительства Свердловской области.

Текст изданного нормативного правового акта и утверждённое Положение, а также все вносившиеся в него изменения (дополнения), в установленном порядке опубликованы. Принимавшиеся постановления Правительства Свердловской области размещены на официальном интернет портале правовой информации Свердловской области www.pravo.gov66.ru; их содержание является открытым и общедоступным.

Таким образом, проверяя соблюдение требований, перечисленных в пункте 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд приходит к выводу, что оспариваемое прокурором Свердловской области (в части) Положение о Департаменте принято и утверждено уполномоченным органом. Нормативный правовой акт принят Правительством Свердловской области в надлежащей форме, без нарушения процедуры для его принятия; нормативный правовой акт (также как и все вносившиеся в него изменения) опубликован в установленном порядке и введён в действие. Никаких оснований для иных (противоположных) утверждений не установлено; административный истец на такие обстоятельства тоже не ссылается и не указывает.

Что же касается установления обстоятельств о соответствии оспариваемых норм нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, то суд принимает во внимание следующие обстоятельства.

Отношения в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, урегулированы Федеральным законом от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон). Целью правового регулирования обозначенный Федеральный закон определяет повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок (статья 1).

В силу положений части 3 статьи 2 Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, принимают правовые акты, регулирующие обозначенную сферу правоотношений. При этом, правовые акты регионального законодателя должны соответствовать нормативным правовым актам, которые перечислены в частях 1 и 2 названной статьи 2 Федерального закона, и которые имеют большую юридическую силу.

Как установлено в части 1 статьи 22 Федерального закона начальная (максимальная) цена контракта и в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов:

- 1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- 2) нормативный метод;
- 3) тарифный метод;
- 4) проектно-сметный метод;
- 5) затратный метод.

Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги устанавливаются федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок (часть 20 статьи 22 Федерального закона).

При этом, частью 20¹ этой же статьи федеральный законодатель допускает в дополнение к Методическим рекомендациям федерального органа исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок возможность принятия методических рекомендаций высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации для обеспечения нужд субъектов Российской Федерации.

Приказом Минэкономразвития России от 02 октября 2013 года № 567 утверждены Методические рекомендации по применению методов опре-

деления начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Эти Методические рекомендации, разработанные в целях оказания помощи, разъясняют возможные способы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), с применением вышеперечисленных методов, предусмотренных Федеральным законом.

В части 1 статьи 26 Федерального закона в целях централизации закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации предусмотрена (как общее правило) возможность создания региональным либо муниципальным законодателем государственного или муниципального органа, казённого учреждения, уполномоченного на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков.

Постановлением Правительства Свердловской области от 27 декабря 2013 года № 1655-ПП утверждён являющийся приложением Порядок взаимодействия Департамента и заказчиков Свердловской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд Свердловской области, который устанавливает и определяет круг заказчиков Свердловской области, а также регулирует отношения, возникающие между заказчиками Свердловской области и Департаментом. Этим же нормативным правовым актом, в результате принятия Правительством Свердловской области постановления от 14 декабря 2015 года № 1109-ПП, Департамент наделён полномочиями на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Свердловской области. Действующая редакция нормативного правового акта предусматривает, что Департамент определяет поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Свердловской области в форме конкурсов (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс) и аукционов в электронной форме в случаях, если начальная (максимальная) цена контракта, планируемая к размещению, составляет один миллион рублей и более.

Вышеназванная часть 1 статьи 26 Федерального закона в императивной форме ограничивает и не допускает возможности возлагать на уполномоченные органы (то есть, в данном случае, применительно к рассматриваемому делу возлагать на Департамент) полномочия на обоснование закупок, определение условий контракта, в том числе на определение начальной (максимальной) цены контракта, и подписание контракта.

Тем самым, допуская возможность создания уполномоченных органов, федеральный законодатель прямо установил вышеназванные ограничения. Изложенное означает, что на Департамент, по причине такого правового регулирования, не могут быть возложены полномочия на обоснование закупок, определение условий контракта, в том числе на определение начальной (максимальной) цены контракта, и подписание контракта.

В свою очередь, вопросы контроля в сфере закупок регулирует статья 99 Федерального закона. К числу органов, которые наряду с федеральными органами исполнительной власти осуществляют контроль в сфере закупок, относятся органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определённые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Возможность для Департамента на осуществление контроля федеральным законодателем не предусмотрена; Департамент не является органом осуществляющим контроль в сфере закупок. При этом, в силу общего правила (часть 1¹ статьи 99 Федерального закона), с целью разделения функций и исключения возможного совмещения функций, законодателем не допускается возлагать на органы контроля, полномочия, предусмотренные статьёй 26 Федерального закона, а это, в свою очередь, по мнению суда, предполагает недопустимость какого-либо осуществления контрольных функций органами, которые созданы на основании статьи 26 Федерального закона.

В силу пункта 3 части 8 статьи 99 Федерального закона органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль в отношении определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги.

Такой контроль, как видно из содержания части 9 статьи 99 Федерального закона осуществляется органом государственного финансового контроля исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Из положений пунктов 1 и 2 статьи 269² Бюджетного кодекса Российской Федерации видно, что в числе полномочий органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля относится контроль в сфере закупок, предусмотренный законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Установлено, что при осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля может назначаться (организовываться) проведение экспертиз, необходимых для проведения проверок, ревизий и обследований.

Между тем, органом внутреннего государственного финансового контроля Свердловской области является Министерство финансов Свердловской области, о чём прямо указано в утверждённом Положении о Министерстве финансов Свердловской области (постановление Правительства Свердловской области от 12 марта 2020 года № 130-ПП). Следует также отметить, что и ранее действовавшие Положения о Министерстве

финансов Свердловской области тождественным образом содержали и устанавливали аналогичное правило. Кроме того, Министерство финансов Свердловской области является уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области на осуществление контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с частью 3 статьи 99 Федерального закона.

Разрешая данный административный спор и анализируя вышеприведенные нормы федерального и регионального законодательства, суд приходит к выводу, что оспариваемые прокурором Свердловской области нормы действительно не соответствуют вышеизложенным положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

Прежде всего, следует отметить, что одной из целей создания Департамента, а, следовательно, и приоритетной целью деятельности Департамента, является полномочие на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Свердловской области. Далее следует принять во внимание и учесть четкое и вышеизложенное разделение (отделение и разграничение) федеральным законодателем контрольных функций от иных полномочий в данной сфере правоотношений.

Следовательно, само по себе право и полномочие Департамента на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Свердловской области на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Свердловской области не означает, что Департамент вправе осуществлять какие-либо контрольные функции. Право Департамент определять поставщиков не тождественно наличию у Департамента права (под видом функции) проводить проверку и организовывать проведение экспертизы (оспариваемые нормативные положения в абзацах 6 и 7). В рассматриваемом случае, по мнению суда, под видом осуществления проверки (абзац 6) и проведения экспертизы (абзац 7) Департаменту фактически делегировано и предоставлено осуществление неких контрольных функций; однако, федеральным законодателем возможность осуществления контрольных функций определена для иного органа – а именно для органа внутреннего государственного финансового контроля. В свою очередь, региональным законодателем прямо предусмотрено, что таким уполномоченным органом в Свердловской области является Министерство финансов Свердловской области. При таких обстоятельствах, необоснованное и произвольное расширение прав Департамента (а фактически – предоставление Департаменту контрольных функций в виде осуществления проверок в отношении заказчиков и проведения экспертиз) под видом наделения Департамента функциями, которые не соотносятся и не согласуются с правами Департамента и целью деятельности Департамента, не соответствует вышеприве-

дёнными положениям Федерального закона. Поэтому требования административного истца являются обоснованными и подлежат удовлетворению.

Исходя из положений статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, по результатам рассмотрения административного дела, судом может быть принято решение об удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признаётся не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Разрешая вопрос о дате, с которой оспариваемые положения нормативного правового акта следует признать недействующими, суд исходит из того, что нормативный правовой акт применялся, поэтому оспариваемые нормы (абзацы 6 и 7 подпункта 2 пункта 4-2 Положения) следует признать недействующими только со дня вступления решения суда в законную силу. Кроме того, в резолютивной части решения суда должно содержаться указание на опубликование в официальном печатном издании сообщения о принятии решения суда, в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу (часть 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

административный иск прокурора Свердловской области о признании недействующим в части нормативного правового акта удовлетворить.

Признать недействующими с момента вступления в законную силу решения суда абзацы шестой и седьмой подпункта 2 пункта 4-2 Положения о Департаменте государственных закупок Свердловской области, утверждённого постановлением Правительства Свердловской области от 26 апреля 2010 года № 673-ПП (в действующей редакции).

Сообщение о принятии данного решения суда подлежит в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу размещению на официальном интернет портале правовой информации Свердловской области www.pravo.gov66.ru и (или) в «Областной газете».

Решение суда может быть обжаловано во Второй апелляционный суд общей юрисдикции в течение одного месяца со дня его принятия.

Мотивированное решение изготовлено 05 сентября 2020 года.

Судья
Копия верна.

Судья

Помощник судьи



М.В. Старков

М.В. Старков

А.Ф. Евдокимова