



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 9-АПГ16-30

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 ноября 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,

Корчашкиной Т.Е., Калининой Л.А.

при секретаре Костерева Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям общества с ограниченной ответственностью «ФармОптТорг» и Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области о признании недействующим Закона Нижегородской области от 28 января 2016 года № 1-3 «О полномочиях государственного предприятия Нижегородской области на оказание услуг по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций Нижегородской области» по апелляционным жалобам общества с ограниченной ответственностью «ФармОптТорг» и Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области на решение Нижегородского областного суда от 29 июня 2016 года, которым в удовлетворении административных исковых заявлений ООО «ФармОптТорг» и Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителя ООО «ФармОптТорг» Стаханова Д.В., представителя Федеральной антимонопольной службы Семенова Р.В., представителей Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области Вовкивской Л.В., Исаевой Н.И., Клевцовой А.А., Орловой З.М., поддержавших доводы апелляционных жалоб, возражения представителей Законодательного Собрания Нижегородской области – Савиновой Е.А., Правительства Нижегородской

области – Бисиной П.С., государственного предприятия Нижегородской области «Нижегородская областная фармация» – Судденко К.В., Лукиной О.В., Ясиновской И.И., Министерства здравоохранения Нижегородской области – Санинской Л.М., Хлапова А.Л., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения,

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законодательным Собранием Нижегородской области принят Закон Нижегородской области от 28 января 2016 года № 1-З «О полномочиях государственного предприятия Нижегородской области на оказание услуг по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций Нижегородской области», который официально опубликован 29 января 2016 года на интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru и 9 февраля 2016 года в газете «Нижегородские новости», № 14(5730).

Вышеназванным законом Нижегородской области предусмотрено, что государственное предприятие Нижегородской области «Нижегородская областная фармация» осуществляет полномочия в качестве единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на оказание услуг по обеспечению за счет всех источников финансирования лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций Нижегородской области, подведомственных уполномоченному Правительством Нижегородской области органу исполнительной власти Нижегородской области в сфере здравоохранения, участвующих в реализации программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Нижегородской области медицинской помощи. Определение порядка организации обеспечения лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций Нижегородской области, подведомственных уполномоченному органу, возложено на Правительство Нижегородской области.

Общество с ограниченной ответственностью «ФармОптТорг» обратилось в суд с административным иском о признании недействительным Закона Нижегородской области от 28 января 2016 года № 1-З, ссылаясь на его противоречие пункту 6 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ), статьям 15 и 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в связи с тем, что оспариваемый закон не предусматривает выбор поставщика конкурентным способом, при котором могут быть выявлены лучшая цена и лучшие условия, лишает потенциальных

участников поставок лекарственных средств и медицинских изделий возможности принять участие в конкурсе.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области обратилось в суд с административным иском заявлением, содержащим аналогичные требования, ссылаясь на противоречие оспариваемого закона части 5 статьи 24, пункту 6 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, пункту 17 статьи 4, статье 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и полагая, что услуги по обеспечению лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения не относятся к специфической сфере, требующей ограничения доступа на данный рынок хозяйствующих субъектов. Такие услуги, по мнению Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области, могут быть оказаны и иными хозяйствующими субъектами, обладающими соответствующими лицензиями на осуществление подобного вида деятельности.

Суд первой инстанции объединил указанные выше административные дела в одно производство для совместного рассмотрения.

Представители административных истцов общества с ограниченной ответственностью «ФармОптТорг» и Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области в суде первой инстанции заявленные требования поддержали.

Представитель административного ответчика Законодательного Собрания Нижегородской области, представители заинтересованных лиц Правительства Нижегородской области, Министерства здравоохранения Нижегородской области, государственного предприятия Нижегородской области «Нижегородская областная фармация» в суде первой инстанции возражали против удовлетворения требований, ссылаясь на отсутствие противоречия оспариваемого закона Нижегородской области федеральному законодательству.

Решением Нижегородского областного суда от 29 июня 2016 года в удовлетворении административных исковых заявлений общества с ограниченной ответственностью «ФармОптТорг» и Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области отказано.

В апелляционных жалобах общества с ограниченной ответственностью «ФармОптТорг» и Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области поставлен вопрос об отмене решения суда и о принятии по делу нового решения об удовлетворении заявленных требований в связи с нарушением судом норм материального и процессуального права.

Законодательным Собранием Нижегородской области, Министерством здравоохранения Нижегородской области, государственным предприятием Нижегородской области «Нижегородская областная фармация» и прокурором Нижегородской области поданы возражения на апелляционные

жалобы, в которых содержится просьба об оставлении решения суда без изменения.

Проверив законность оспариваемого судебного акта в соответствии со статьёй 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, исследовав материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены постановленного по делу решения суда, исходя из следующего.

Судом установлено, что 28 января 2016 года был принят Закон Нижегородской области № 1-3 «О полномочиях государственного предприятия Нижегородской области на оказание услуг по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций Нижегородской области» (далее – Закон Нижегородской области от 28 января 2016 года № 1-3).

Данным законом государственное предприятие Нижегородской области «Нижегородская областная фармация» (далее – ГП НО «Нижегородская областная фармация») наделено полномочиями в качестве единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на оказание услуг по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций Нижегородской области, подведомственных уполномоченному Правительством Нижегородской области органу исполнительной власти Нижегородской области в сфере здравоохранения, участвующих в реализации программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Нижегородской области медицинской помощи.

Указанным законом ГП НО «Нижегородская областная фармация» предоставлены исключительные полномочия в осуществлении хозяйственной деятельности, предусматривающие возможность заключения медицинскими организациями Нижегородской области с ним как с единственным поставщиком контрактов без проведения конкурсной процедуры.

В соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья относятся: организация оказания населению субъекта Российской Федерации Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации; организация безвозмездного обеспечения донорской кровью и (или) её компонентами, а также организация обеспечения лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания,

медицинскими изделиями, средствами для дезинфекции, дезинсекции и дератизации при оказании медицинской помощи, проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в соответствии с пунктами 5, 5.1 и 12 данной части; организация обеспечения граждан лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или инвалидности, предусмотренный частью 3 статьи 44 данного федерального закона; установление мер социальной поддержки по организации оказания медицинской помощи лицам, страдающим социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и по организации обеспечения указанных лиц лекарственными препаратами; установление случаев и порядка организации оказания первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи медицинскими работниками медицинских организаций вне таких медицинских организаций, а также в иных медицинских организациях (пункты 5, 7, 10, 14, 16 части 1 статьи 16).

В соответствии с подпунктом 21.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта Российской Федерации для определённых категорий граждан.

Согласно пункту 3 статьи 26.11 того же федерального закона в целях осуществления полномочий, указанных в статье 26.2 и пункте 2 статьи 26.3 (за исключением полномочий, указанных в подпунктах 8.1, 11.1, 42.1, 42.2, 49.2, 55.1, 56, 57, 61, 72) Закона, могут создаваться государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации, государственные учреждения субъекта Российской Федерации и другие организации. Функции и полномочия учредителя в отношении указанных предприятий, учреждений и организаций осуществляют уполномоченные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют предмет и цели деятельности указанных предприятий, учреждений и организаций, утверждают их уставы, заслушивают отчёты об их деятельности, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие функции и полномочия учредителя, обеспечивают за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) финансовое обеспечение деятельности казённых учреждений субъекта Российской Федерации, субсидиарно отвечают по обязательствам указанных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Пунктом 2 части 1 статьи 4 Закона Нижегородской области от 1 марта 2011 года № 25-3 «О Законодательном Собрании Нижегородской области» предусмотрено, что законодательный (представительный) орган государственной власти Нижегородской области осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Из приведённых выше правовых норм следует, что субъект Российской Федерации в лице законодательного (представительного) органа вправе осуществлять нормативное правовое регулирование в сфере охраны здоровья граждан Российской Федерации (в том числе в сфере обеспечения лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций Нижегородской области) в пределах полномочий, предоставленных ему федеральным законодательством.

Исследовав представленные доказательства и с учётом изложенного, суд первой инстанции сделал вывод о том, что оспариваемый закон области принят в пределах имеющейся компетенции, с соблюдением процедуры принятия и обнародования указанного нормативного акта.

Суд, отказывая в удовлетворении заявленных требований, правомерно исходил из того, что ГП НО «Нижегородская областная фармация» является подведомственным органу исполнительной власти государственным предприятием, специально созданным в целях осуществления полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, предусмотренных вышеуказанными нормами федеральных законов от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ.

Возможность устанавливать закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях закупки работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственными ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием, соответствующие полномочия которых устанавливаются в том числе законодательными актами соответствующего субъекта Российской Федерации, предусмотрена пунктом 6 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ.

В целях реализации указанной нормы Законодательным Собранием Нижегородской области был принят оспариваемый закон, в соответствии с

которым подведомственное органу государственной власти субъекта Российской Федерации государственное предприятие наделено полномочиями единственного поставщика по оказанию перечисленных в данном законе услуг по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций, подведомственных министерству здравоохранения Нижегородской области.

Согласно пунктам 1.1, 1.4, 2.1 Устава государственного предприятия Нижегородской области «Нижегородская областная фармация» данное государственное предприятие учреждено Нижегородской областью как государственное унитарное предприятие в целях организации оказания населению медицинской помощи, включая организацию обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями медицинских организаций, подведомственных министерству здравоохранения Нижегородской области (т. 1, л.д. 107, 108, 109).

В силу части 1 статьи 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Таким образом, данный федеральный закон предусматривает возможность использования как конкурентных, так и неконкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Кроме того, судом установлено, что у ГП НО «Нижегородская областная фармация» имеются фактические возможности для оказания услуг по лекарственному обеспечению медицинских организаций: лицензии на осуществление фармацевтической деятельности, включая лицензии на оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в том числе на их распределение и уничтожение, складские помещения и транспортные средства для хранения и транспортировки указанных средств.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции правомерно указал на принятие представительным органом Нижегородской области оспариваемого закона в рамках предоставленных ему полномочий в отсутствие противоречия оспариваемого закона федеральному законодательству.

Судебная коллегия не может согласиться с доводом апелляционных жалоб о противоречии оспариваемого закона положениям статей 15, 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ), предусматривающим запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие), а также соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления,

иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, исходя из следующего.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев.

Следовательно, названный федеральный закон прямо предусматривает возможность устанавливать федеральными законами случаи и основания ограничения конкуренции между субъектами, участвующими в экономических отношениях.

Так, в соответствии со статьёй 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или в предусмотренных статьёй 93 этого же закона случаях осуществляют закупки у единственного поставщика без использования конкурентных способов.

Таким образом, при соблюдении условий, предусмотренных статьёй 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, заказчик вправе осуществить закупку у единственного поставщика, что является законодательно установленным случаем ограничения конкуренции.

Ссылаясь в апелляционных жалобах на то, что в нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ оспариваемый закон необоснованно сокращает число участников закупки на оказание услуг по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций Нижегородской области, административные истцы посчитали возможным выделить в самостоятельную закупку оказание услуг по обеспечению наркотическими и психотропными препаратами, тогда как право определения предмета оказания услуг (обеспечение всеми лекарственными препаратами, включая наркотические и психотропные препараты) предоставлено исключительно органу государственной власти субъекта Российской Федерации, на который федеральным законодательством возложена обязанность по организации лекарственного обеспечения.

При этом, как правильно указал суд, ГП НО «Нижегородская областная фармация» оказывает комплексную услугу (обеспечение лекарственными препаратами, наркотическими средствами и психотропными веществами, а также медицинскими изделиями) и любой хозяйствующий субъект, поставляющий только лекарственные препараты, вправе участвовать в конкурсных процедурах, используемых ГП НО «Нижегородская областная фармация».

В связи с этим судом сделан правильный вывод о соответствии оспариваемого закона положениям Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Доводы апелляционных жалоб о том, что при рассмотрении административного иска суд первой инстанции не рассмотрел вопрос о целесообразности принятия акта, не могут являться основанием к отмене решения суда, поскольку данный вопрос в силу положений статьи 10 Конституции Российской Федерации не входит в компетенцию органов судебной власти и не может служить предметом судебного разбирательства.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» также разъяснено, что при проверке соблюдения компетенции органом или должностным лицом, принявшими нормативный правовой акт, необходимо учитывать, что суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (подпункт «а» пункта 18).

Поскольку обстоятельства, имеющие значение для дела, судом установлены, представленным доказательствам дана надлежащая правовая оценка, нормы материального права применены правильно и процессуальных нарушений, влекущих отмену решения, судом первой инстанции не допущено, оснований для отмены постановленного по делу судебного акта не имеется.

Ввиду изложенного, руководствуясь статьями 307–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Нижегородского областного суда от 29 июня 2016 года оставить без изменения, апелляционные жалобы общества с ограниченной ответственностью «ФармОптТорг» и Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи