



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 64-АПГ13-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

25 сентября 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А. и Ксенофонтовой О.А. при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционному представлению участвующего в деле прокурора Сахалинской области на решение Сахалинского областного суда от 20 мая 2013 года об отказе в удовлетворении заявления о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления в законную силу решения пункта 3.36 в части слов «полномочия государственного заказчика Сахалинской области» Положения о Министерстве экономического развития Сахалинской области, утверждённого постановлением Правительства Сахалинской области от 29 августа 2011 года № 348.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., представителя Правительства Сахалинской области Кириенко А.А. просившей решение суда первой инстанции оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

согласно пункту 1.1 Положения о Министерстве экономического развития Сахалинской области, утверждённого постановлением Правительства Сахалинской области от 29 августа 2011 № 348, Министерство экономического развития Сахалинской области является органом исполнительной власти Сахалинской области, осуществляющим функции по выработке региональной государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, формирования государственных

программ Сахалинской области, долгосрочных целевых программ и ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Сахалинской области, планирования и использования бюджетных инвестиций, создания условий для развития конкуренции, малого и среднего предпринимательства, содействия научной, научно-технической и инновационной деятельности, организации подготовки управленческих кадров для народного хозяйства Российской Федерации, планирования и контроля размещения государственного заказа.

В силу пунктов 1.2, 3.24 данного Положения Министерство Сахалинской области экономического развития является уполномоченным органом исполнительной власти Сахалинской области по осуществлению контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Сахалинской области в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд Сахалинской области, нужд бюджетных учреждений области, нужд муниципальных бюджетных учреждений.

На основании пункта 3.36 Положения Министерство экономического развития Сахалинской области осуществляет в порядке, установленном действующим законодательством, полномочия государственного заказчика Сахалинской области, главного распорядителя средств бюджета Сахалинской области.

Прокурор Сахалинской области обратился в Сахалинский областной суд с заявлением о признании недействующим с момента вступления решения суда в законную силу пункта 3.36 Положения в части слов «полномочия государственного заказчика Сахалинской области», ссылаясь на противоречие правового регулирования в этой части статьям 1, 4, 7, 17 и 57 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Заявление прокурора мотивировано тем, что осуществление Министерством экономического развития Сахалинской области функций уполномоченного органа исполнительной власти по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о размещении заказов свидетельствует о том, что этот орган не вправе исполнять функции государственного заказчика при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Совмещение одним органом исполнительной власти названных функций, по мнению прокурора, противоречит смыслу и задачам контроля в области размещения государственного заказа, создаёт предпосылки для развития коррупционных факторов, недобросовестной конкуренции и в нарушение положений Федерального закона «О противодействии коррупции» препятствует оптимизации и конкретизации полномочий государственных

органов, обеспечению добросовестности и объективности при размещении заказов для государственных нужд.

Представитель Правительства Сахалинской области Кириенко А.А., возражая против удовлетворения требования прокурора, полагала доводы прокурора надуманными и основанными на неправильном толковании как норм Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», так и оспариваемого регионального Положения.

Решением Сахалинского областного суда от 20 мая 2013 года заявление прокурора Сахалинской области оставлено без удовлетворения.

В апелляционном представлении участвующий в деле прокурор просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, вынести новое решение, удовлетворив его заявление в полном объёме.

Относительно доводов, изложенных в апелляционном представлении, представителем Правительства Сахалинской области по доверенности Швецовым А.В. в суд апелляционной инстанции представлены возражения.

Изучив доводы апелляционного представления, проверив материалы дела, Судебная коллегия полагает требование подлежащим удовлетворению в порядке статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Из материалов дела следует, что суд, отказывая прокурору в удовлетворении заявления, исходил из того, что Министерство экономического развития Сахалинской области исполняет полномочия государственного заказчика Сахалинской области правомерно.

Как отмечено в решении, данное министерство, являясь органом исполнительной власти и обеспечивая в связи с этим исполнение возложенных на него полномочий, выступает в роли государственного заказчика независимо от наличия либо отсутствия указания об этом в оспариваемом прокурором Положении; осуществляет размещение заказов только для своих нужд и только за счёт средств, предусмотренных для него в бюджете Сахалинской области; должностные лица Министерства экономического развития Сахалинской области, непосредственно наделённые контрольными функциями, в состав единой комиссии по размещению государственного заказа для нужд этого министерства не входят (в структуре Министерства, утверждённой распоряжением Губернатора Сахалинской области от 29 июня 2012 года №104-р, имеется Департамент планирования и контроля размещения государственного заказа, который осуществляет данные полномочия, а проведение контрольных мероприятий в отношении Министерства экономического развития Сахалинской области при размещении им заказов для собственных нужд - прерогатива территориального органа Федеральной антимонопольной службы, а не самого Министерства экономического развития Сахалинской области).

Судебная коллегия, не умаляя суждений суда о праве Министерства экономического развития Сахалинской области выступать в роли государственного заказчика для нужд этого министерства, вместе с тем полагает, что выводы суда о соответствии федеральному законодательству в оспариваемой части правового регулирования сделаны без учёта положений статей 17 и 57 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», подлежащих применению по настоящему делу во взаимосвязи со статьями 1, 3, 4, 7 данного Федерального закона.

Между тем анализ данных статей в их нормативном единстве приводит к убедительному выводу о том, что федеральный законодатель, определяя в качестве цели Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов (статья 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ) и в связи с этим вводя понятия «государственных нужд», «государственного муниципального заказчика», а также устанавливая требования к проведению конкурса, аукциона, запросу котировок цен на товары, работы, услуги и созданию конкурсной, аукционной или котировочной комиссии (статьи 3, 4 и 7 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ), одновременно предъявляет требования к осуществлению государственного контроля в сфере размещения заказов (статьи 17 и 57 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ).

Так, согласно статье 17 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов заказчиком и уполномоченным органом производится путём проведения проверок органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов, при выявлении в результате проверок, а также в результате рассмотрения жалобы на действия (бездействие) заказчика или уполномоченного органа нарушений законодательства о размещении заказов выдаёт заказчику, уполномоченному органу обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений, в случае неисполнения

которых вправе обратиться в суд с требованиями об аннулировании торгов, признании размещённого заказа недействительным.

А в соответствии со статьёй 57 указанного выше Федерального закона участником размещения заказа могут быть обжалованы в контрольный орган исполнительной власти субъекта действия (бездействие) уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, заказчика в равной мере.

Как видно из этих федеральных норм, федеральный законодатель не предполагает совмещения одним и тем же органом исполнительной власти функций контроля в сфере размещения заказов с функциями государственного заказчика не для нужд этого органа исполнительной власти.

Однако, как следует из содержания Положения о Министерстве экономического развития Сахалинской области, утверждённого постановлением Правительства Сахалинской области от 29 августа 2011 года № 348, его редакция изложена Правительством Сахалинской области таким образом, что вопреки этому предполагается осуществление Министерством экономического развития Сахалинской области одновременно и полномочий по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Сахалинской области в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд Сахалинской области, нужд бюджетных учреждений области, нужд муниципальных бюджетных учреждений, и полномочий государственного заказчика (при этом как для нужд Сахалинской области, так и для нужд Министерства экономического развития Сахалинской области) и, как следствие, не исключается совмещение данным министерством контрольных функций в сфере размещения заказов с функциями государственного заказчика не для собственных нужд.

Поскольку такое правовое регулирование не может обеспечить единообразное понимание оспариваемой правовой нормы, допускает возможность злоупотреблений правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, создаёт предпосылки для развития коррупциогенных факторов, недобросовестной конкуренции, в нарушение пунктов 12, 21 статьи 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» препятствуя оптимизации и конкретизации полномочий государственных органов, обеспечению добросовестности и объективности при размещении заказов для государственных нужд, а также учитывая, что неясность правового регулирования является основанием для признания нормативного правового акта полностью или в части недействующим (пункта 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»), Судебная коллегия полагает признать

недействующим оспариваемое положение по данному основанию с момента вступления решения суда в законную силу.

В связи с изложенным, руководствуясь статьями 199, 327, 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 Сахалинского областного суда от 20 мая 2013 года отменить. Принять новое решение, которым заявление прокурора удовлетворить, признать противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления решения суда в законную силу пункт 3.36 Положения о Министерстве экономического развития Сахалинской области, утверждённого постановлением Правительства Сахалинской области от 29 августа 2011 года № 348, в части слов «полномочия государственного заказчика Сахалинской области» в той мере, в которой допускается осуществление Министерством экономического развития Сахалинской области полномочий государственного заказчика не для нужд этого министерства.

Председательствующий
Судьи

