



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 74-АПГ13-14

## 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 Борисовой Л.В. при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе представителя Правительства Республики Саха (Якутия) по доверенности Владимирова Д.Г. на решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 18 июня 2013 года об удовлетворении заявления первого заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) о признании недействующими со дня вступления в законную силу решения суда пунктов 1.3 и 2.1 постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2007 года № 180 «О полномочиях государственного унитарного предприятия «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., 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 1.3 постановлению Правительства Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2007 года № 180 «О полномочиях государственного унитарного предприятия «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве» государственное унитарное предприятие «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве» уполномочено осуществлять проверку стоимости выполненных строительно-монтажных работ по объектам Инвестиционной программы Республики Саха (Якутия) в соответствии с действующими

нормативными актами по строительству и ценообразованию Российской Федерации и Республики Саха (Якутия).

В соответствии с пунктом 2.1 этого же постановления Правительства Республики Саха (Якутия) решение о проверке стоимости выполненных строительно-монтажных работ по объектам Инвестиционной программы Республики Саха (Якутия) в соответствии действующими нормативными актами по строительству и ценообразованию Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) через государственное унитарное предприятие «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве» могут принимать: Правительство Республики Саха (Якутия), Министерство архитектуры и строительного комплекса Республики Саха (Якутия), ГУ «Служба государственного заказчика при Правительстве Республики Саха (Якутия)».

Первый заместитель прокурора Республики Саха (Якутия) обратился в суд с заявлением о признании приведённых пунктов постановления Правительства Республики Саха (Якутия) недействующими, ссылаясь на их противоречие пункту 2 статьи 1, статье 270, статье 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пункту 1 части 1 статьи 14, пункту 1 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьям 702, 709, 711 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В обоснование заявления прокурор указывал на то, что в нарушение названных федеральных норм оспариваемое им правовое регулирование наделяет государственное унитарное предприятие «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве» полномочиями по принятию решения об осуществлении финансового контроля за бюджетными средствами муниципальных образований, использованными на строительство объектов Инвестиционной программы Республики Саха (Якутия), правом принятия решения и проведения проверки стоимости выполненных работ по объектам этой инвестиционной программы, государственными заказчиками которых они не являются.

Кроме того, по мнению прокурора, пункт 2.1 Постановления не содержит основания и критерии, которыми государственные органы и государственное учреждение руководствуются при выборе объекта Инвестиционной программы, в отношении которого принимается решение о проверке стоимости строительства. Данное обстоятельство, как указано, в заявлении, является коррупциогенным фактором, определённым подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

Правительство Республики Саха (Якутия) возражало против удовлетворения заявления прокурора. В судебном заседании представители Правительства Республики Саха (Якутия) Владимиров Д.Г. и Мазур Т.В.

суду пояснили, что оспариваемый нормативный правовой акт принят в целях реализации пункта 5 части 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», согласно которому размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется заказчиком в случае, если возникла потребность в работах или услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться исключительно органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, соответствующие полномочия которых устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. В связи с этим пункты 1.3, 2.1 оспариваемого Постановления реализуют полномочия Правительства Республики Саха (Якутия) по определению уполномоченной организации (в данном случае ГУП «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве»), у которой заказ на оказание соответствующих услуг для государственных нужд (услуг по проведению проверки стоимости строительно-монтажных работ объектов Инвестиционной программы Республики Саха (Якутия) размещается без проведения торгов. Пункт 2.1 Постановления устанавливает, какие органы или организация определяют потребность в оказании таких услуг.

Также представителями заинтересованного лица приведены доводы о том, что в соответствии с нормативными актами по строительству и ценообразованию Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) проверка стоимости выполненных строительно-монтажных работ осуществляется в рамках технического, а не финансового надзора. Соответственно, пункты 1.3 и 2.1 Постановления не являются противоречащими статьям 270, 284 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По мнению представителей Правительства Республики Саха (Якутия) органы местного самоуправления осуществляют контроль за целевым и эффективным использованием средств, выделенных на строительство только в случае, если строительство осуществляется полностью за счёт средств местного бюджета. Финансирование же строительства объектов Инвестиционной программы Республики Саха (Якутия) осуществляется на условиях софинансирования за счёт средств местного бюджета и бюджета Республики Саха (Якутия). Контроль за использованием данных средств осуществляют государственные органы исполнительной власти. Следовательно, полномочия органов местного самоуправления в области финансового контроля оспариваемым Постановлением не нарушены.

Решением Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 18 июня 2013 года заявление первого заместителя прокурора Республики Саха (Якутия) удовлетворено.

В апелляционной жалобе представитель Правительства Республики Саха (Якутия) по доверенности Владимиров Д.Г. просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, принять новое решение об отказе прокурору в удовлетворении в полном объёме его заявленных требований.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно апелляционной жалобы, представления, и вправе в интересах законности проверить решение суда первой инстанции в полном объёме (статья 327<sup>1</sup> Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Под законностью, как это следует из содержания статьи 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, законодатель понимает правильное рассмотрение и разрешение дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших для принятия нормативного правового акта, его законности возлагаются на органы государственной власти и должностных лиц, принявших нормативный правовой акт (часть 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Основаниями для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия не усматривает поводов для отмены решения суда первой инстанции в порядке статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Из содержания оспариваемых правовых норм следует, что государственное унитарное предприятие «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве» наделяется соответствующими полномочиями во исполнение Инвестиционной программы Республики Саха (Якутия), порядок которой утверждён постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 18 июля 2011 года № 306.

В свою очередь данное постановление Правительства Республики Саха (Якутия) принято в соответствии со статьёй 11 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и статьёй 38 Закона Республики Саха (Якутия) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)».

В силу постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 18 июля 2011 года № 306 Инвестиционная программа Республики Саха (Якутия) (далее - Инвестиционная программа) представляет собой документ, устанавливающий распределение предусмотренных в законе Республики Саха (Якутия) о государственном бюджете на очередной финансовый год и плановый период главным распорядителям средств государственного бюджета бюджетных ассигнований на реализацию инвестиционных проектов строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов капитального строительства и (или) осуществление на территории Республики Саха (Якутия) иных капитальных вложений (пункт 1.2). Инвестиционная программа утверждается постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) и состоит из перечня строек, объектов и направлений строительства, реконструкции и приобретения объектов недвижимого имущества (пункт 1.5). Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Республики Саха (Якутия) и объекты капитального строительства муниципальной собственности, софинансирование которых осуществляется за счёт межбюджетных субсидий, подлежат утверждению законом Республики Саха (Якутия) о государственном бюджете Республики Саха (Якутия) на очередной финансовый год и плановый период, решением представительного органа местного самоуправления о местном бюджете в составе ведомственной структуры расходов отдельно по каждому инвестиционному проекту и соответствующему ему виду расходов (пункт 1.10). Для финансирования объектов муниципальной собственности государственный заказчик подготавливает и обеспечивает заключение соглашений с органами местного самоуправления по предоставлению субсидий на софинансирование объектов капитального строительства. При подготовке соглашений обязательным условием является наличие нормативного правового акта органа местного самоуправления, устанавливающего расходное обязательство органа местного самоуправления на софинансирование строительства объекта (пункт 5.7).

Вышеприведённые положения регионального законодательства со всей очевидностью указывают на то, что оспариваемые прокурором положения по своей юридической природе являются бюджетными полномочиями, направленными на реализацию предписаний статьи 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регуливающей вопросы бюджетных инвестиций в объекты государственной и муниципальной собственности, а не полномочиями по техническому контролю и надзору, как это утверждается представителями Правительства Республики Саха (Якутия).

Ввиду таких обстоятельств суд при рассмотрении настоящего дела, руководствуясь статьями 1, 2, 28, 31, 270 Бюджетного кодекса Российской Федерации, сделал правильный вывод, что финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами получателей средств

соответствующих бюджетов, средствами администраторов источников финансирования дефицита соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств должны осуществляться уполномоченными финансовыми органами в рамках своей компетенции, а не государственным унитарным предприятием, как это предусмотрено в оспариваемом прокурором случае.

Поскольку оспариваемые прокурором пункты 1.3 и 2.1 Постановления в их взаимосвязи наделяют государственное унитарное предприятие «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве» полномочиями по вопросам, касающимся существования финансового контроля за соблюдением получателями бюджетных инвестиций условий целевого использования бюджетных средств, суд справедливо пришёл к выводу о том, что наделение такими полномочиями без учёта прав инвесторов-органов местного самоуправления в случае предоставления субсидий из местного бюджета для софинансирования объектов Инвестиционной программы противоречит федеральному законодательству.

Вывод суда в этой части решения согласуется с предписаниями пункта 1 части 1 статьи 14, пункта 1 части 1 статьи 15 и пункта 1 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым формирование, утверждение, исполнение бюджета соответственно поселения, муниципального района и городского округа и контроль за исполнением данного бюджета отнесены к вопросам местного значения, а также с предписаниями части 2 статьи 4, частей 3 и 4 статьи 19 Федерального закона от 25 февраля 1999 года № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», согласно которым контроль за целевым и эффективным использованием средств местных бюджетов, направляемых на капитальные вложения, осуществляют органы, уполномоченные представительными органами местного самоуправления. В случае участия органов местного самоуправления в финансировании инвестиционных проектов, осуществляемых Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, разработка и утверждение этих инвестиционных проектов осуществляются по согласованию с органами местного самоуправления.

Судебная коллегия находит обоснованными выводы суда и о противоречии оспариваемых положений нормам гражданского законодательства.

Так, частью 1 статьи 702 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и

сдать её результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его.

В соответствии с частью 1 статьи 709 Гражданского кодекса Российской Федерации цена, подлежащей выполнению работы или способы ее определения указываются в договоре подряда. В случае, когда работа выполняется в соответствии со сметой, составленной подрядчиком, смета приобретает силу и становится частью договора подряда с момента подтверждения ее заказчиком (часть 3 статьи 709 Гражданского кодекса РФ).

Согласно частям 5 и 6 статьи 709 Гражданского кодекса Российской Федерации заказчик, не согласившийся на превышение указанной в договоре подряда цены работы, вправе отказаться от договора (в этом случае подрядчик может требовать от заказчика уплаты ему цены за выполненную часть работы). Подрядчик не вправе требовать увеличения твердой цены, а заказчик её уменьшения, в том числе в случае, когда в момент заключения договора подряда исключалась возможность предусмотреть полный объём подлежащих выполнению работ или необходимых для этого расходов.

При существенном возрастании стоимости материалов и оборудования, предоставленных подрядчиком, а также оказываемых ему третьими лицами услуг, которые нельзя было предусмотреть при заключении договора, подрядчик имеет право требовать увеличения установленной цены, а при отказе заказчика выполнить это требование - расторжения договора в соответствии со статьёй 451 названного Кодекса.

Статьёй 711 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что заказчик обязан уплатить подрядчику обусловленную цену после окончательной сдачи результатов работы при условии, что работа выполнена надлежащим образом и в согласованный срок либо с согласия заказчика досрочно.

Следовательно, при подтверждении цены работы заказчиком-застройщиком подрядчик имеет право на полную оплату выполненных работ в соответствии с ценой, определенной договором подряда.

Наделение же органов государственной власти и государственного учреждения правом принятия решения и проведения проверки стоимости выполненных, но ещё не принятых заказчиком и оплаченных работ по всем объектам Инвестиционной программы умаляет, как это правильно отмечено в решении суда, права и обязанности заказчика и подрядчика, возникающие в силу заключённого договора.

Нельзя не согласиться с выводами суда о том, что отсутствие в оспариваемом пункте 2.1 Постановления объективных критериев, которыми государственные органы и государственное учреждение должны руководствоваться при принятии решения о проверке стоимости выполненных работ по строительству объектов строительства, не исключает проявлений коррупции при применении данного нормативного правового акта.

Таким образом, выводы суда о несоответствии федеральному законодательству оспариваемых прокурором пунктов 1.3 и 2.1 постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2007 года № 180 «О полномочиях государственного унитарного предприятия «Региональный центр Республики Саха (Якутия) по ценообразованию в строительстве» основаны на верном толковании материального права, регулирующего спорное правоотношение, а потому у суда нет поводов для отмены правильного по существу решения.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 199, 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 18 июня 2013 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Республики Саха (Якутия) — без удовлетворения.

Председательствующий  
Судьи

