



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-359

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

3 октября 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Вавилычевой Т.Ю.

при секретаре
с участием прокурора

Иванове В.Н.
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению комитета по управлению муниципальным имуществом администрации города Братска о признании частично недействующим пункта 1 Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг, утверждённого приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 15 февраля 2021 г. № 45,

по апелляционной жалобе комитета по управлению муниципальным имуществом администрации города Братска на решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2023 г. по делу № АКПИ23-359, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации Тулева В.О., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее также – Росгвардия) приказом от 15 февраля 2021 г. № 45 (далее также – Приказ), зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 28 апреля 2021 г., регистрационный номер 63259, и размещённым на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>) 28 апреля 2021 г., утвердила Порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг (далее также – Порядок).

Пунктом 1 Порядка предусмотрено, что данный порядок устанавливает единые правила расчёта заказчиком начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг, за исключением закупок охранных услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, предусмотренном пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), при котором этот порядок может не применяться.

Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации города Братска (далее также – Комитет) обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим пункта 1 Порядка в части распространения устанавливаемых им правил на закупки в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе охранных услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае осуществления закупки на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей, ссылаясь на его несоответствие статьям 19, 22, пункту 4 части 1 статьи 93 названного закона.

Административный истец считает, что действие Порядка в оспариваемой части должно распространяться только на проведение закупок конкурентными способами, так как его применение для расчёта начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок охранных услуг, создаёт неопределённость реализации выбора единственного поставщика в случае наличия у заказчика нескольких предложений от частных охранных организаций, что допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения.

Обосновывая нарушение пунктом 1 Порядка своих прав и законных интересов при осуществлении закупок охранных услуг у охранных агентств административный истец ссылался на представление прокурора города Братска от 21 февраля 2023 г., на основании которого ему вменяется нарушение требований Порядка при заключении им муниципальных контрактов на оказание

услуг охраны принадлежащих муниципальному образованию город Братск объектов в связи с неэффективным использованием бюджетных средств при расчёте цены муниципальных контрактов.

Росгвардия административный иск не признала, указав в письменных возражениях, что Порядок утверждён в пределах имеющихся у нее полномочий, в оспариваемой части не противоречит действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Минюст России, привлечённый к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в письменном отзыве на административное исковое заявление возражал против его удовлетворения, считая доводы административного истца несостоятельными, и отметил, что проект Порядка в установленном порядке согласован с Министерством финансов Российской Федерации, оспариваемое положение Порядка не противоречит нормам действующего федерального законодательства и прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления Комитету отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец в апелляционной жалобе просит его отменить и вынести новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что судом первой инстанции неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела; выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, не соответствуют фактическим обстоятельствам дела; судом нарушены и неправильно применены нормы материального права, не учтены правовые позиции, выраженные в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации и Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

В жалобе, ссылаясь на ошибочность выводов суда о законности пункта 1 Порядка, Комитет указал, что правовая неопределённость оспариваемой нормы при её применении создаёт неясность в реализации механизма выбора (определения) единственного поставщика, при расчёте начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок охранных услуг, что не позволяет административному истцу эффективно и достоверно осуществить закупку охранных услуг у единственного поставщика в соответствии с Законом о контрактной системе и обеспечить прозрачность её осуществления в целях предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок таких услуг. Таким образом, по его мнению, Порядок в оспариваемой части противоречит статьям 19, 22, 93 (пункт 4 части 1) Закона о контрактной системе.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Росгвардия просит в её удовлетворении отказать, считая, что оснований, предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке не имеется.

Минюст России представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал правовую позицию по данному

административному делу, изложенную суду первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

Административный истец в суд апелляционной инстанции не явился, о времени и месте судебного заседания извещён в установленном законом порядке, его явка в судебное заседание не признана обязательной, в связи с чем препятствий для рассмотрения и разрешения данного административного дела в его отсутствие не имеется.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в пункте 1 части 2 статьи 215 определяет в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая в удовлетворении административного искового заявления суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что по данному административному делу такое основание для признания не действующим Порядка в оспариваемой части отсутствует.

Исходя из содержания части 22 статьи 22 Закона о контрактной системе, пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 8 мая 2020 г. № 645 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на установление порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг» (далее – Постановление № 645), а также норм Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Порядок принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением процедуры издания, введения в действие и опубликования.

Законом о контрактной системе в части 1 статьи 18 установлено, что обоснованной признаётся закупка, осуществляемая в соответствии с положениями статей 19 и 22 данного закона.

В соответствии со статьёй 19 названного закона под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казённые учреждения, за исключением казённых

учреждений, которым в установленном порядке формируется государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ) (часть 1). Для целей этой статьи под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам понимаются требования к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 2).

Согласно статье 22 Закона о контрактной системе начальная (максимальная) цена контракта и в предусмотренных указанным 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 (часть 1).

Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Использование иных методов допускается в случаях, предусмотренных частями 7–11 данной статьи (часть 6).

Нормативный метод заключается в расчёте начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установленных в соответствии со статьёй 19 названного закона в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг (часть 7).

Частью 22 названной статьи предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вправе определить сферы деятельности, в которых при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, и федеральные органы исполнительной власти, Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос», уполномоченные устанавливать такой порядок с учётом положений указанного Федерального закона.

Во исполнение приведённой нормы закона Правительство Российской Федерации Постановлением № 645 установило, что при осуществлении закупок охранных услуг порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги устанавливается Росгвардией по согласованию с федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (пункт 1).

На основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в том числе в случае осуществления закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей, либо закупки товара на сумму, предусмотренную частью 12 указанной статьи, если такая закупка осуществляется в электронной форме. При этом годовой объём закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании данного пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объёма закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

Проанализировав содержание пункта 1 Порядка на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд пришёл к правильному выводу о том, что предусмотренное им нормативное регулирование определения заказчиком цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, не противоречит приведённым положениям Закона о контрактной системе, направлено на исключение рисков неэффективного использования средств бюджета, участия в закупках недобросовестных исполнителей, нарушения условий добросовестной конкуренции, прав и законных интересов административного истца в указанном им аспекте не нарушает.

Какого-либо иного нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который по-другому устанавливал бы порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг, не имеется.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе, предусмотренный вышеуказанным пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе случай, при котором при закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) вместо начальной (максимальной) цены контракта определяется цена контракта, заключаемого с таким поставщиком, не свидетельствует о незаконности оспариваемого нормативного положения.

Как следует из содержания пункта 1 Порядка, его положения не распространяются только на расчёт цены контракта закупки охранных услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, предусмотренном пунктом 2 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, и каких-либо других исключений эта норма не предусматривает. Таким образом, применение лишь положения пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе при закупке у единственного поставщика охранных услуг без учёта требований Порядка, на что ссылается административный истец в апелляционной жалобе, не соответствует требованиям действующего

законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения.

Доводы административного истца, воспроизведённые им в апелляционной жалобе, о правовой неопределённости пункта 1 Порядка судом первой инстанции проверялись и правильно признаны несостоятельными. Исходя из разъяснений, приведённых в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», установленное оспариваемым в части Порядком правовое регулирование отвечает общеправовому критерию определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, возможность его произвольного толкования и применения отсутствует.

Как правильно отмечено в обжалуемом решении, доводы административного истца о правовой неопределённости оспариваемой нормы, по сути, сводятся к решению вопроса об осуществлении нормативно-правового регулирования путём внесения в неё изменений в предлагаемой им редакции, что не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, а также иных судов. При разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и вопросы о целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

Утверждения в апелляционной жалобе о нарушении оспариваемым положением прав административного истца на осуществление закупки охранных услуг у единственного поставщика в соответствии с Законом о контрактной системе в связи с тем, что при его применении при расчёте начальной (максимальной) цены контракта становится невозможным применение механизма выбора конкретного единственного поставщика, ошибочны, так как основаны на неправильном толковании норм действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Установив, что Порядок в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, следовательно, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, суд правомерно отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

При рассмотрении данного административного дела суд первой инстанции в полной мере выяснил все обстоятельства, установленные частью 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отразил

и проанализировал их в обжалуемом решении, поэтому ссылка административного истца в апелляционной жалобе на неправильное определение судом обстоятельств, имеющих значение для дела, несостоятельна и не может повлечь отмену обжалуемого решения.

Выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Доводы административного истца (повторённые им в апелляционной жалобе), имеющие правовое значение для данного административного дела, были проверены судом и получили надлежащую оценку в решении.

Решение суда первой инстанции должным образом мотивировано, вынесено при правильном применении норм материального права с соблюдением норм процессуального права.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения суда в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу комитета по управлению муниципальным имуществом администрации города Братска – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



И.Н. Зинченко

Т.Ю. Вавильчева