

Печать

Решение по гражданскому делу

Информация по делу №3а-31/2017 ~ М-21/2017

Дело № 3а-31/2017

## РЕШЕНИЕ

## ИМЕНИЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Санкт-Петербург

7 марта 2017 г.

Ленинградский областной суд в составе:

председательствующего судьи Шадриной Е.В.,

при секретаре Левичевой Н.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Ленинградской области об оспаривании в части областного закона Ленинградской области от 9 декабря 2016 г. № 90-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»,

установил:

2 декабря 2016 г. законодательным собранием Ленинградской области принят областной закон № 90-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», который 9 декабря 2016 г. подписан губернатором Ленинградской области, 12 декабря 2016 г. опубликован в сети Интернет на официальных интернет-порталах правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) и администрации Ленинградской области [www.lenobl.ru](http://www.lenobl.ru) и вступил в силу с 1 января 2017 г.

Статьёй 17 документа государственное унитарное предприятие (далее – ГУП) «Автобаза правительства Ленинградской области», Ленинградское областное государственное унитарное предприятие (далее – ЛОГУП) «Столовая «Суворовская», ЛОГУП «Недвижимость» и государственное бюджетное учреждение здравоохранения (далее – ГБУЗ) Ленинградская областная клиническая больница наделены полномочиями по выполнению работ или оказанию услуг для нужд органов государственной власти Ленинградской области и государственных органов Ленинградской области.

Заместитель прокурора Ленинградской области, действуя в защиту интересов Российской Федерации и неопределённого круга лиц, обратился в суд с административным исковым заявлением о признании не действующей статьи 17 поименованного акта, ссылаясь на её противоречие пункту 6 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», которым размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) без проведения торгов предусмотрено только в том случае, если соответствующие работы (услуги) могут осуществляться (оказываться) исключительно подведомственными органам исполнительной власти государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями в соответствии с их полномочиями, установленными нормативными правовыми актами федерального либо регионального уровня. При этом реализация соответствующих полномочий не может восприниматься как произвольная, она опирается на статус соответствующих юридических лиц (предприятий, учреждений), задачи и цели их деятельности, объём их правосубъектности и не может рассматриваться в отрыве от объективных потребностей властных структур (заказчиков) в условиях динамичного гражданского оборота и эффективного функционирования товарных рынков. Предоставлять исключительные права поставщика (исполнителя, подрядчика) ограниченному кругу субъектов можно только тогда, когда отсутствует конкурентная среда, удовлетворяющая потребностям государственного (муниципального) заказчика, а равно в иных исключительных ситуациях, когда проведение торгов нецелесообразно.

В Ленинградской области отсутствуют нормативные правовые акты, предоставляющие ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области», ЛОГУП «Столовая «Суворовская», ЛОГУП «Недвижимость» и ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница исключительные полномочия на выполнение работ или оказание услуг в сфере осуществляемой ими деятельности, что является обязательным для заключения контракта с ними как с единственным поставщиком на основании пункта 6 части 1 статьи 93 названного Федерального закона.

Исходя из данных налоговых органов Ленинградской области и Санкт-Петербурга, деятельность этих государственных унитарных предприятий и государственного учреждения осуществляется на товарном рынке, который является конкурентным.

Наделение отдельных хозяйствующих субъектов исключительными полномочиями по выполнению работ или оказанию услуг, товарные рынки которых являются конкурентными, влечёт недопущение конкуренции за право выполнения работ, оказания услуг для обеспечения государственных нужд и приводит к ограничению конкуренции на товарных рынках, что является нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в соответствии с которой органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Оспариваемая норма содержит коррупциогенные факторы, предусмотренные пунктами «в» и «з» Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, поскольку необоснованно устанавливает исключение из общего порядка для организаций и предусматривает отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

Кроме того, закон области (в части) противоречит статье 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку в нём разрешены вопросы в области закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, не относящиеся к сфере бюджетных правоотношений.

Законодательное собрание Ленинградской области и губернатор Ленинградской области в письменных возражениях указали, что областной закон в оспариваемой части принят в соответствии с действующим законодательством и в пределах предоставленных органам государственной власти Ленинградской области полномочий, прав и законных интересов Российской Федерации и неопределённого круга лиц не нарушает.

Полагали, что требования административного истца основаны на неправильном толковании норм материального права.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлено исключение из общего правила, в частности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать акты, ограничивающие конкуренцию между субъектами, участвующими в экономических отношениях, в случаях, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии со статьёй 24 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или в предусмотренных статьёй 93 данного закона случаях осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) без использования конкурентных способов.

Пунктом 6 части 1 статьи 93 указанного федерального закона субъекты Российской Федерации наделены полномочиями устанавливать именно своими законодательными актами случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), при которых закупка работы или услуги осуществляется у подведомственных органам исполнительной власти государственных учреждений, государственных унитарных предприятий.

При соблюдении указанных условий заказчик вправе (но не обязан), осуществлять закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), что является законодательно установленным случаем ограничения конкуренции.

Системное толкование положений подпунктов 1 и 21.1 пункта 2 статьи 26.3, пункта 3 статьи 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» свидетельствует о том, что реализация полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивается в том числе создаваемыми государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями субъекта Российской Федерации.

ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области», ЛОГУП «Столовая «Суворовская» и ЛОГУП «Недвижимость» подведомственны органу исполнительной власти Ленинградской области – управлению делами правительства Ленинградской области, осуществляющему функции и полномочия учредителя указанных предприятий, и созданы в целях осуществления полномочий Ленинградской области по материально-техническому обеспечению деятельности органов государственной власти Ленинградской области и государственных учреждений Ленинградской области.

ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница подведомственно органу исполнительной власти Ленинградской области – комитету по здравоохранению Ленинградской области и создано для осуществления полномочий Ленинградской области в сфере организации оказания медицинской помощи, предусмотренной для определённых категорий граждан.

Таким образом, установленные статьёй 15 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запреты, оспариваемой нормой не нарушаются.

Утверждение административного истца о наличии в оспариваемом положении коррупционного фактора несостоятельно, поскольку осуществлённое в нём правовое регулирование направлено на реализацию полномочий субъекта Российской Федерации по установлению законодательными актами случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Действующим бюджетным законодательством установлена процедура принятия закона о бюджете. Запреты, ограничения, иные требования к закону (решению) о бюджете федеральным законодателем не установлены, а целесообразность принятия оспариваемого акта является исключительной компетенцией органа, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт.

В судебном заседании прокуроры Зайцева Н.Ф., Чигаркина Е.Н. и Шиханова А.С. административный иск поддержали и просили его удовлетворить.

Представитель законодательного собрания Ленинградской области Вовк Н.Б. и представитель губернатора Ленинградской области Яковлева Н.Н., поддержав правовую позицию, изложенную в письменных возражениях, просили в удовлетворении административных исковых требований отказать.

Выслушав объяснения представителей сторон, исследовав письменные доказательства, суд приходит к следующим выводам.

Правоотношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в том числе в части, касающейся определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), регламентированы Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (пункт 3 части 1 статьи 1 названного Федерального закона).

Согласно пункту 2 статьи 3 указанного федерального закона под определением поставщика (подрядчика, исполнителя) понимается совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном этим законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации) или муниципальных нужд либо в установленных данным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта.

Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) определены в статье 24 того же федерального закона, которой определено, что заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Таким образом, закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) не относится к конкурентным способам закупки, а потому применение такого способа закупки должно осуществляться исключительно в случаях, установленных законом.

Такие случаи предусмотрены статьёй 93 упомянутого федерального закона.

Так, закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае 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 федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законодательными актами соответствующего субъекта Российской Федерации (пункт 6 части 1 статьи 93 названного федерального закона).

В соответствии с подпунктами 1 и 21.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно, за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, 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 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) данного закона, могут создаваться государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации, государственные учреждения субъекта Российской Федерации и другие организации. Функции и полномочия учредителя в отношении этих 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.

В пункте 1.1, абзаце шестнадцатом пункта 3.2, абзаце первом пункта 5 положения об управлении делами правительства Ленинградской области, утверждённого постановлением правительства Ленинградской области от 14 декабря 2015 г. № 474, и приложении к этому акту определено, что Управление делами является органом исполнительной власти Ленинградской области, осуществляющим в пределах своей компетенции финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности губернатора Ленинградской области как высшего должностного лица Ленинградской области, правительства Ленинградской области как высшего исполнительного органа государственной власти Ленинградской области, отраслевых и иных органов исполнительной власти Ленинградской области (за исключением представительства правительства Ленинградской области при Правительстве Российской Федерации) и аппаратов мировых судей Ленинградской области), а также осуществляющим функции и полномочия учредителя подведомственных ему государственных унитарных предприятий Ленинградской области: ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области», ЛОГУП «Столовая «Суворовская» и ЛОГУП «Недвижимость».

Согласно пунктам 1.1, 2.3.11, абзацу первому пункта 5 положения о комитете по здравоохранению Ленинградской области, утверждённого постановлением правительства Ленинградской области от 29 декабря 2012 г. № 462, и пункту 4 приложения к этому документу данный Комитет является отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области, обеспечивающим в пределах компетенции, установленной правительством Ленинградской области, реализацию государственной политики в сфере охраны здоровья граждан, включая вопросы организации медицинской помощи и медицинской профилактики, обращения лекарственных препаратов для медицинского применения и фармацевтической деятельности, обращения донорской крови и (или) её компонентов на территории Ленинградской области, и осуществляющим контроль и руководство деятельностью подведомственных ему предприятий и учреждений Ленинградской области, в том числе ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница.

Из пункта 1.2, 2.1 устава ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области» следует, что учредителем предприятия является Ленинградская область, функции учредителя осуществляет управление делами правительства Ленинградской области. Предприятие создано в целях удовлетворения общественных потребностей в результате его деятельности и получения прибыли, а именно: обеспечение в соответствии с законодательством транспортным обслуживанием органов государственной власти Ленинградской области.

В пунктах 1.2, 2.1 устава ЛОГУП «Столовая Суворовская» указано, что учредителем предприятия является Ленинградская область, функции учредителя осуществляет управление делами правительства Ленинградской области. Предприятие создано в целях обслуживания семинаров, совещаний, заседаний, встреч и других мероприятий, проводимых в здании правительства Ленинградской области, в том числе в помещениях, имеющих особый режим использования, а также в целях удовлетворения общественных потребностей в результате его деятельности и получения прибыли.

Пунктами 1.2, 1.4 устава ЛОГУП «Недвижимость» определено, что учредителем предприятия является Ленинградская область, функции учредителя осуществляет управление делами правительства Ленинградской области. Предприятие является организацией, специально созданной для технической эксплуатации объектов недвижимости, в которых размещены органы исполнительной и законодательной власти Ленинградской области.

Из пунктов 1.3, 2.1 устава ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница видно, что собственником имущества и учредителем учреждения является Ленинградская область, полномочия собственника имущества учреждения осуществляет правительство Ленинградской области, функции и полномочия учредителя – комитет по здравоохранению Ленинградской области. К основным целям создания учреждения относятся выполнение государственного задания по оказанию медицинской помощи в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, осуществление медицинской деятельности на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, создание условий для организации и проведения с учётом современных требований учебно-педагогического процесса по подготовке медицинских кадров отрасли. Предметом деятельности учреждения является медицинская деятельность, направленная на достижение целей создания учреждения.

Таким образом, ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области», ЛОГУП «Столовая «Суворовская», ЛОГУП «Недвижимость» и ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница являются подведомственными органам исполнительной власти Ленинградской области государственными предприятиями и государственным учреждением соответственно, специально созданными в целях осуществления полномочий органов государственной власти Ленинградской области, предусмотренных пунктами 1 и 21.1 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем, исходя из предписаний пункта 6 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», закупка работы или услуги может осуществляться заказчиком у единственного поставщика – подведомственным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственных учреждений, государственных унитарных предприятий при соблюдении следующих обязательных условий: соответствующие полномочия таких государственных учреждений и государственных унитарных предприятий установлены законодательными актами соответствующего субъекта Российской Федерации; закупаемые работы или услуги могут осуществляться только этими подведомственными органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями.

Соответствующие полномочия ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области», ЛОГУП «Столовая «Суворовская», ЛОГУП «Недвижимость» и ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница законодательными актами Ленинградской области не установлены, что административными ответчиками не оспаривается.

Из устава ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области» усматривается, что им осуществляются следующие виды деятельности: оказание транспортных услуг юридическим и физическим лицам; эксплуатация автомобилей; обслуживание (в том числе мойка) и ремонт автомобилей юридических и физических лиц; приобретение запасных частей и материалов, необходимых для ремонта и обслуживания автомобилей; приобретение основных средств, новой техники и оборудования; оказание услуг по организации и обеспечению полётов на воздушном судне; подготовка, издание, выпуск и реализация всех видов печатных, электронных и комбинированных изданий, а также других видов продукции (пункт 2.2).

Согласно сведениям Единого государственного реестра юридических лиц (далее – ЕГРП) основным видом деятельности ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области» является деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта (код экономической деятельности по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (далее – ОКВЭД) 49.3), дополнительными видами деятельности – деятельность грузового воздушного транспорта (код ОКВЭД 51.21); прочие виды полиграфической деятельности (код ОКВЭД 18.12).

По данным управления Федеральной налоговой службы России по Ленинградской области от 27 января 2017 г. и управления Федеральной налоговой службы России по Санкт-Петербургу от 16 января 2017 г.:

в Ленинградской области зарегистрировано 1 401 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 49.3, в Санкт-Петербурге – 611;

в Ленинградской области зарегистрировано 38 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 51.21, в Санкт-Петербурге – 20;

в Ленинградской области зарегистрировано 410 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 18.12, в Санкт-Петербурге – 729.

Из устава ЛОГУП «Столовая «Суворовская» следует, что им осуществляются следующие виды деятельности: предоставление услуг общественного питания, в том числе осуществление буфетного обслуживания семинаров, совещаний, заседаний, встреч и других мероприятий, проводимых в здании

правительства Ленинградской области; предоставление услуг розничной торговли, в том числе розничная продажа алкогольной продукции (пункты 2.2.1, 2.2.2).

По сведениям ЕГРП основным видом деятельности ЛОГУП «Столовая «Суворовская» является деятельность предприятий общественного питания по прочим видам организации питания (код ОКВЭД 56.29).

По информации указанных налоговых органов в Ленинградской области зарегистрировано 1 244 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 56.29, в Санкт-Петербурге – 730.

В уставе ЛОГУП «Недвижимость» предусмотрено, что им осуществляются следующие виды деятельности: предоставление в аренду и безвозмездное пользование юридическим лицам и гражданам недвижимого имущества, в том числе из состава жилого и нежилого фонда в порядке, установленном правительством Ленинградской области; управление эксплуатацией недвижимого имущества, в том числе из состава жилого и нежилого фонда; строительство зданий и сооружений, включая ремонт и реконструкцию; оснащение зданий и сооружений мебелью и инвентарём (пункты 2.2.1 – 2.2.4).

Согласно данным ЕГРП основным видом деятельности ЛОГУП «Недвижимость» является управление недвижимым имуществом за вознаграждение или на договорной основе (код ОКВЭД 68.32), дополнительными видами деятельности – деятельность по письменному и устному переводу (код ОКВЭД 74.30); деятельность в области фотографии (код ОКВЭД 74.20); деятельность по упаковыванию товаров (код ОКВЭД 82.92).

По сведениям названных налоговых органов следует, что:

в Ленинградской области зарегистрировано 2 758 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 68.32, в Санкт-Петербурге – 3 157;

в Ленинградской области зарегистрировано 1 060 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 74.30, в Санкт-Петербурге – 291;

в Ленинградской области зарегистрировано 1 072 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 74.20, в Санкт-Петербурге – 923;

в Ленинградской области зарегистрировано 1 018 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 82.92, в Санкт-Петербурге – 133.

Из устава ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница следует, что им осуществляются следующие виды деятельности: оказание первичной доврачебной медико-санитарной помощи; специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи; скорой, в том числе скорой специализированной медицинской помощи; деятельность, связанная с трансплантацией (пересадкой) органов и (или) тканей; заготовка, переработка, хранение, обеспечение безопасности и транспортировка донорской крови и её компонентов с целью оказания трансфузиологической помощи пациентам данного учреждения и медицинских организаций, подведомственных комитету по здравоохранению Ленинградской области, безвозмездно, а также иных медицинских услуг за плату; фармацевтическая деятельность; деятельность по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (в части деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, внесённых в списки I, II и III перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации); осуществление деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих, закрытых радиоактивных источников); проведение медицинских осмотров и медицинских освидетельствований; организационно-методическая деятельность; проведение экспертизы временной нетрудоспособности; клиничко-экспертная медицинская деятельность; практическая подготовка врачей-интернов и среднего медицинского персонала; обеспечение готовности учреждения к работе в условиях чрезвычайных ситуаций, проведение комплекса мероприятий по обеспечению антитеррористической защищённости; размещение, эксплуатация и вывод из эксплуатации радиационных источников; обращение с радиоактивными веществами при

использовании, хранении радиоактивных веществ; контроль над обеспечением радиационной, технической и пожарной безопасности радиационных источников; физическая защита радиационных источников; учёт и контроль радиоактивных веществ; деятельность прочих мест для временного проживания, не включённых в другие группировки; финансово-хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения деятельности учреждения; оказание гражданам бесплатной юридической помощи в виде правового консультирования в устной и письменной форме по вопросам, относящимся к компетенции учреждения, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации для рассмотрения обращений граждан; а также осуществление правового информирования и правового просвещения граждан (пункты 2.3.1 – 2.3.17, 2.4).

По сведениям ЕГРП основным видом деятельности ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница является деятельность больничных организаций (код ОКВЭД 86.10), дополнительными видами деятельности – деятельность по предоставлению прочих мест для временного проживания (код ОКВЭД 55.90); деятельность в области медицины прочая, не включённая в другие группировки (код ОКВЭД 86.90.9).

По информации упомянутых налоговых органов:

в Ленинградской области зарегистрировано 250 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 86.10, в Санкт-Петербурге – 780;

в Ленинградской области зарегистрировано 665 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 55.90, в Санкт-Петербурге – 357;

в Ленинградской области зарегистрировано 525 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 86.90.9, в Санкт-Петербурге – 259.

в Ленинградской области зарегистрировано 1 018 организаций, основной вид деятельности которых соответствует коду ОКВЭД 82.92, в Санкт-Петербурге – 133.

Таким образом, выполнение работ или услуг в сфере осуществляемой ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области», ЛОГУП «Столовая «Суворовская», ЛОГУП «Недвижимость» и ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница деятельности не является исключительным полномочием указанных подведомственных органов исполнительной власти Ленинградской области государственного учреждения и государственных унитарных предприятий, в связи с чем отбор хозяйствующих субъектов для осуществления вышеперечисленных видов деятельности должен осуществляться с использованием конкурентных способов закупки.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Следовательно, создание условий и (или) возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции является достаточным основанием для вывода о нарушении приведённой нормы.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением допускаемых законом случаев, не может повлиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены лица, желающие выполнять работы, оказывать услуги, получив доступ к соответствующему товарному рынку либо право ведения деятельности на нём.

Наделив ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области», ЛОГУП «Столовая «Суворовская», ЛОГУП «Недвижимость» и ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница полномочиями по выполнению работ или оказанию услуг для нужд органов государственной власти Ленинградской области и государственных органов Ленинградской области в нарушение установленного пунктом 6 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» порядка, областной законодатель ограничил право иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на соответствующих товарных рынках, на получение государственных заказов по выполнению указанных работ и услуг, создав преимущественные условия для отдельных хозяйствующих субъектов, что является нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

В пункте 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, предусмотрено, что коррупционными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

в) выборочное изменение объёма прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

Поскольку оспариваемым положением предусмотрена возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для организаций по усмотрению органов государственной власти Ленинградской области, а также отказ от конкурсных процедур, у суда имеются основания для вывода о том, что областной закон (в части) содержит указанные коррупционные факторы.

Из положений статей 1 – 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что закон субъекта Российской Федерации о бюджете является одним из актов бюджетного законодательства, регулирующих бюджетные правоотношения.

К таким правоотношениям, в частности, относятся: отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга, а также отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учёта, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчётности.

Статьёй 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены требования к содержанию закона о бюджете, которые не предполагают регулирования таким законом иных правоотношений, в том числе в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 23 апреля 2004 г. № 9-П, федеральный бюджет как форма образования и расходования бюджетных средств для обеспечения деятельности публичной власти и выполнения её функций – самостоятельная сфера правового регулирования, а потому юридической формой, в которую обличается федеральный бюджет, служит специальный федеральный закон о федеральном бюджете, который имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации. В правовой системе Российской Федерации федеральный закон о федеральном бюджете представляет собой законодательный акт особого рода. В федеральный закон о федеральном бюджете, исходя из его

природы и предназначения в правовом государстве, включаются на основе принципов сбалансированности, достоверности и реальности предписания, касающиеся доходов и расходов Российской Федерации и относящиеся к периоду, на который принимается данный закон. Федеральный закон о федеральном бюджете не может устанавливать положения, не связанные с государственными доходами и расходами.

С учётом схожести правового регулирования данная позиция применяется и к законам о бюджете субъектов Российской Федерации.

Следовательно, вопросы наделения государственных учреждений, государственных унитарных предприятий, подведомственных органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочиями единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в целях осуществления закупок для нужд органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных органов субъекта Российской Федерации не подлежат регулированию законом о бюджете, поскольку должны разрешаться иными нормативными правовыми актами.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признаётся не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определённой судом даты.

Поскольку судом установлено, что статья 17 оспариваемого областного закона вступила в противоречие с федеральным законодательством, имеющим большую юридическую силу, но применялась, а потому действовала, имеются основания для признания её не действующей со дня вступления решения суда в законную силу.

В пункте 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предусмотрено, что решение суда должно содержать указание на опубликование решения суда или сообщения о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании органа государственной власти, к которому опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения.

Суд полагает возможным ограничиться указанием на опубликование сообщения о принятии настоящего решения в газете «Вести», которая частью 5 статьи 9 областного закона Ленинградской области от 11 декабря 2007 г.

№ 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» отнесена к официальным периодическим печатным изданиям Ленинградской области.

Руководствуясь статьями 175 – 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административный иск заместителя прокурора Ленинградской области удовлетворить полностью.

Признать не действующей со дня вступления решения суда в законную силу статью 17 областного закона Ленинградской области от 9 декабря 2016 г. № 90-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

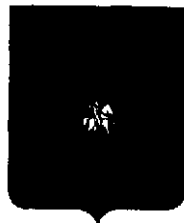
Опубликовать сообщение о принятии настоящего решения в газете «Вести» в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Решение может быть обжаловано в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной

форме через Ленинградский областной суд.

Судья Е.В.Шадрина

Решение принято в окончательной форме 16 марта 2017 г.



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 33-АПГ17-6

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

28 июня 2017 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Хаменкова В.Б.,  
судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.  
при секретаре Горенко А.А.  
рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Ленинградской области об оспаривании отдельных положений областного закона Ленинградской области от 9 декабря 2016 г. № 90-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» по апелляционным жалобам Законодательного собрания Ленинградской области и Губернатора Ленинградской области на решение Ленинградского областного суда от 7 марта 2017 г., которым административное исковое заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Законодательного собрания Ленинградской области Ожигина В.Н. и представителя Губернатора Ленинградской области Вилаевой М.А., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю. о законности судебного акта, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии со статьёй 17 областного закона № 90-оз от 9 декабря 2016 г. «Об областном бюджете Ленинградской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – Закон о бюджете Ленинградской области,

12 декабря 2016 г. опубликован в сети Интернет на официальных интернет-порталах правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) и администрации Ленинградской области [www.lenobl.ru](http://www.lenobl.ru)) государственное унитарное предприятие «Автобаза правительства Ленинградской области», Ленинградское областное государственное унитарное предприятие «Столовая «Суворовская», Ленинградское областное государственное унитарное предприятие «Недвижимость» и государственное бюджетное учреждение здравоохранения Ленинградская областная клиническая больница наделены полномочиями по выполнению работ или оказанию услуг для нужд органов государственной власти Ленинградской области и государственных органов Ленинградской области.

Заместитель прокурора Ленинградской области обратился в суд с административным иском о признании недействующей приведённой нормы, ссылаясь на её противоречие пункту 6 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 – Федеральный закон о контрактной системе), части 1 статьи 15 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон о защите конкуренции), а также статье 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку регулирует вопросы в области закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, не относящиеся к сфере бюджетных правоотношений.

По мнению административного истца, оспариваемое правовое предписание содержит коррупциогенные факторы, предусмотренные пунктами «в» и «з» Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

Решением Ленинградского областного суда от 7 марта 2017 г. административный иск удовлетворён, статья 17 Закона о бюджете Ленинградской области признана недействующей со дня вступления его в законную силу.

В апелляционных жалобах Законодательного собрания Ленинградской области и Губернатора Ленинградской области ставится вопрос об отмене судебного акта ввиду неправильного применения норм материального права и нарушения норм процессуального права, выразившегося в неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для дела, и вынесении по делу нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционных жалобах, заместителем прокурора Ленинградской области представлены возражения.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в

апелляционных жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда законным исходя из следующего.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции сделал верный вывод о том, что наделив ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области», ЛОГУП «Столовая «Суворовская», ЛОГУП «Недвижимость» и ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница полномочиями по выполнению работ или оказанию услуг для нужд органов государственной власти Ленинградской области и государственных органов Ленинградской области, региональный законодатель нарушил предписания пункта 6 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе, а также части 1 статьи 15 Федерального закона о защите конкуренции.

Позиция суда первой инстанции основана на правильном применении положений пункта 3 части 1 статьи 1, пункта 2 статьи 3, статьи 24, пункта 6 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе, подпункта 1 и 21.1 пункта 2 статьи 26.3, пункта 3 статьи 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ), части 1 статьи 15 Федерального закона о защите конкуренции, части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», соответствует фактическим обстоятельствам.

Отношения в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, урегулированы Федеральным законом о контрактной системе, целью правового регулирования которого согласно статье 1 является повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в том числе, в части, касающейся определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей, далее – исполнители).

Одним из основных принципов контрактной системы в сфере закупок является принцип обеспечения конкуренции, то есть создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок, предоставление возможности любому заинтересованному лицу в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок

стать исполнителем (часть 1 статьи 8 Федерального закона о контрактной системе).

Федеральный законодатель в части 1 статьи 24 поименованного закона закрепил два способа определения исполнителей: конкурентный и осуществление закупки у единственного исполнителя.

По смыслу приведённых законоположений в их системном единстве, закупка у единственного поставщика, не относящаяся к конкурентным способам закупки, может осуществляться исключительно в случаях, установленных законом.

Перечень оснований, при наличии которых допускается закупка у единственного исполнителя, установлен в части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе, содержащей на сегодняшний день 50 пунктов.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 93 названного закона закупки могут осуществляться у единственного исполнителя в случае 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 федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законодательными актами соответствующего субъекта Российской Федерации.

Исходя из содержания приведённой нормы, как правильно констатировал суд первой инстанции, закупка работы или услуги в сфере государственного управления может осуществляться у единственного исполнителя если, подведомственные органу исполнительной власти учреждения, предприятия обладают исключительными полномочиями в определённой сфере деятельности, которые не могут быть выполнены иными субъектами в силу прямого указания об этом в нормативных правовых актах.

Между тем перечисленные в статье 17 Закона о бюджете Ленинградской области организации названным признакам не соответствуют, так как ни из их уставов, ни из иных материалов дела не следует, что они созданы в связи с необходимостью осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий (пункт 4 статьи 8 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Кроме того, оказание транспортных услуг, предоставление услуг общественного питания, управление недвижимым имуществом за вознаграждение или на договорной основе, оказание медицинской помощи, которые осуществляют ГУП «Автобаза правительства Ленинградской области», ЛОГУП «Столовая «Суворовская», ЛОГУП «Недвижимость» и

ГБУЗ Ленинградская областная клиническая больница соответственно, федеральный законодатель не относит к видам деятельности, которые могут осуществляться исключительно органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями.

Данное заключение суда первой инстанции подтверждается приведённым в решении анализом сведений, полученных из органов Федеральной налоговой службы Российской Федерации о наличии в Ленинградской области иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих указанные виды деятельности.

Таким образом, суд первой инстанции правильно установил противоречие положений статьи 17 Закона о бюджете Ленинградской области, наделяющей отдельных хозяйствующих субъектов исключительными полномочиями по выполнению работ и оказанию услуг, товарные рынки которых являются конкурентными, как предписаниям статьи 93 Федерального закона о контрактной системе, так и требованиям части 1 статьи 15 Федерального закона о защите конкуренции, запрещающей ограничивать право хозяйствующих субъектов на получение государственных заказов и создание преимущественных условий для отдельных хозяйствующих субъектов.

Правомерно суд первой инстанции усмотрел в содержании оспариваемой нормы коррупциогенные факторы, названные в пунктах «в» и «з» Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, ввиду необоснованного установления исключения из общих правил и отказа от конкурсных (аукционных) процедур.

Доводы апелляционных жалоб Законодательного собрания Ленинградской области и Губернатора Ленинградской области аналогичны их позиции в ходе судебного разбирательства, были исследованы судом и получили должную правовую оценку в решении суда.

Утверждения в апелляционной жалобе Законодательного собрания Ленинградской области о том, что работы (услуги) для нужд органов государственной власти Ленинградской области и государственных органов Ленинградской области должны быть оказаны на охраняемой территории органов государственной власти Ленинградской области и государственных органов, следовательно, выполнение таких работ (оказание) услуг возможно только подведомственными органам государственной власти Ленинградской области предприятиями (учреждениями), Судебная коллегия считает несостоятельными, поскольку из оспариваемой нормы не следует, что названные государственные предприятия и учреждения наделяются полномочиями по выполнению работ (оказанию услуг) на конкретной



территории или в определённых условиях, которые не могут быть выполнены иными хозяйствующими субъектами в силу прямого указания (запрета), содержащегося в действующем законодательстве.

На основании изложенного, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 308 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Ленинградского областного суда от 7 марта 2017 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Законодательного собрания Ленинградской области и Губернатора Ленинградской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судья