

2-3247/15
Дело № 11а-13584/2015

Судья Бас И.В.

09 ноября 2015 года

город Челябинск

Судебная коллегия по административным делам Челябинского областного суда в составе:

председательствующего судьи Загайновой А.Ф.,
судей Сапрыгиной Л.Ю., Зариновой Ю.С.,
при секретаре Бурцеве П.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по апелляционному представлению прокурора г. Миасса Челябинской области на решение Миасского городского суда Челябинской области от 21 августа 2015 года по административному исковому заявлению прокурора г. Миасса Челябинской области в интересах неопределенного круга лиц об оспаривании нормативного правового акта органа местного самоуправления,

заслушав доклад судьи Загайновой А.Ф. об обстоятельствах дела, судебная коллегия

у с т а н о в и л а:

Прокурор г. Миасса Челябинской области обратился в суд с административным иском заявлением в интересах неопределенного круга лиц о признании недействующим со дня принятия решения Собрания депутатов Миасского городского округа № 5 от 28 февраля 2014 года «Об определении органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок»; о возложении на Собрание депутатов Миасского городского округа обязанности опубликовать сообщение о решении суда в течение 1 месяца со дня вступления его в законную силу.

В обоснование заявленных требований указал, что в соответствии с оспариваемым нормативным актом органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, является администрация Миасского городского округа в лице отдела по контролю в сфере закупок, который является структурным подразделением администрации и подчиняется первому заместителю главы администрации Миасского городского округа. Поскольку администрация округа выполняет функции муниципального заказчика, то она одновременно не может осуществлять полномочия по контролю в сфере закупок, в том числе и за действиями заказчиков. Совмещение в одном органе функций, как уполномоченного органа, так и контрольного органа, образует конфликт интересов, является коррупциогенным фактором и противоречит статье 10 ФЗ «О противодействии коррупции», части 1, 2 статьи 14.1 ФЗ «О муниципальной службе в РФ», поскольку не позволяет осуществлять объективный контроль и применять меры принуждения и

ответственности в отношении органа, структурным подразделением которого он является.

Прокурор г. Миасса Абрамов М.С. в судебном заседании заявленные требования поддержал в полном объеме.

Представитель Собрания депутатов Миасского городского округа Ланге М.А. заявленные требования не признала.

Представитель администрации Миасского городского округа Степанова А.П. в удовлетворении административного иска просила отказать.

Суд постановил решение об отказе в удовлетворении требований прокурора.

В апелляционном представлении прокурор г. Миасса по Челябинской области просит отменить решение, вынести новое - об удовлетворении требований, указывая на необоснованность выводов суда о том, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит ФЗ «О противодействии коррупции», так как отдел по контролю в сфере закупок осуществляет только внутренний контроль. Ссылается на то, что данный вывод противоречит пункту 3 части 1 статьи 99 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», статье 269.2 Бюджетного кодекса РФ. Обращает внимание на то, что в соответствии с пунктами 155, 156 Положения о бюджетном процессе в Миасском городском округе, утвержденном решением Собрания депутатов Миасского городского округа № 5 от 29 ноября 2013 года, внутренний муниципальный финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений осуществляет финансовое управление администрации Миасского городского округа.

Проверив законность и обоснованность судебного решения в соответствии со статьей 308 Кодекса административного судопроизводства, доводы апелляционного представления, заслушав представителя Собрания депутатов Миасского городского округа Ланге М.А., прокурора Мальшеву О.П., судебная коллегия приходит к следующим выводам.

Согласно материалам дела, решением Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области № 5 от 28 февраля 2014 года «Об определении органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок» органом местного, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, определена Администрация Миасского городского округа в лице

отдела по контролю в сфере закупок Администрации Миасского городского округа.

Прокурор города Миасса оспаривает данное решение собрания депутатов в части возложения контроля в сфере закупок администрации городского округа на этот же отдел, осуществляющий закупки администрации Миасского городского округа, усматривая в этом конфликт интересов и наличие коррупциогенного фактора.

Отказывая прокурору в удовлетворении административного искового заявления, суд пришел к выводу о том, что в соответствии со статьей 99 Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» контроль в сфере закупок осуществляют, в том числе органы местного самоуправления, отдел по контролю в сфере закупок администрации округа является ее структурным подразделением и в соответствии с пунктом 9 Положения об отделе по контролю в сфере закупок осуществляет внутренний муниципальный контроль, а внешний, согласно выводам суда, на основании части 1 статьи 265 Бюджетного кодекса РФ осуществляют контрольно - счетные органы субъекта РФ и муниципального образования.

На основании изложенного суд первой инстанции нарушений Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273 - ФЗ «О противодействии коррупции» и признаков коррупционности, влекущих недействительность оспариваемого решения собрания депутатов, не усмотрел.

Судебная коллегия, считает, что выводы суда первой инстанции в решении сделаны без учета положений Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в соответствии с которым он принят.

В силу статьи 213 Кодекса административного судопроизводства, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, в том числе соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (часть 7).

Как следует из содержания статьи 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, этот Закон прежде всего направлен на регулирование отношений

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 части, касающейся: планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения гражданско - правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги, от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 4 и 5 статьи 15 данного Федерального закона.

В силу части 1 статьи 2 Федерального закона № 44-ФЗ законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 названного Федерального закона. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать данному Федеральному закону.

Согласно части 3 этой же статьи органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, принимают правовые акты, регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 приведенного Федерального закона.

Решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области № 5 от 28 февраля 2014 года «Об определении органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок», указанным требованиям закона не соответствует.

Собрание депутатов Миасского городского округа, отклоняя протест прокурора, сослалось на Положение «Об отделе по контролю в сфере закупок Администрации Миасского городского округа», указав на наличие у отдела закупок только функций внутреннего контроля, с возложением функций внешнего контроля на контрольно - счетную палату Миасского городского округа. Представитель

Собрания депутатов Миасского городского округа Ланге М.А. в суде апелляционной инстанции отстаивала ту же позицию доверителя.

Согласно пункту 9 Положения «Об отделе по контролю в сфере закупок Администрации Миасского городского округа» (Приложение к распоряжению Администрации Миасского городского округа от 21 февраля 2014 года № 054-р) основными целями деятельности Отдела закупок является осуществление внутреннего муниципального финансового контроля в отношении закупок для обеспечения нужд Миасского городского округа.

Между тем, как следует из содержания данного решения его редакция изложена таким образом, что вопреки доводам административного ответчика, предполагается осуществление отделом закупок всех полномочий по контролю за соблюдением всего законодательства в сфере закупок для нужд Миасского городского округа. Какой контроль в сфере закупок администрации Миасского городского округа возложен на сам отдел, осуществляющий эти же закупки, внутренний или внешний, в решении не отражено. Также не указано, что на отдел закупок возложен контроль, осуществляемый именно в рамках указанного Положения «Об отделе по контролю в сфере закупок Администрации Миасского городского округа».

В соответствии со статьей 99 Закона № 44 - ФЗ возложить полномочия по осуществлению контроля в сфере закупок можно на любой орган местного самоуправления муниципального района или городского округа за исключением контроля, предусмотренного частями 5, 8 и 10 статьи 99 Закона № 44-ФЗ.

Полномочия же контрольно - счетных органов муниципальных образований регулируются Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и возложение функций контрольного органа в сфере закупок на контрольно - счетный орган - спорно. К тому же, возложение функций внешнего контроля на данный орган решение Собрания не предусматривает.

Установленные обстоятельства исключают исполнимость решения Собрания депутатов, оспариваемого прокурором, в части возложенной на отдел закупок функций самоконтроля как такового в рамках ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

К тому же, в положениях части 22- 31 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» осуществляемые контрольным органом в сфере закупок при выявлении в результате проведения в сфере закупок плановых и внеплановых проверок, а также в результате рассмотрения жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок нарушений законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, порядок оформления протокола о выявленном нарушении, выдачи предписаний, обращения в суд и другое.

В связи с чем, федеральный законодатель не предполагает совмещения одним и тем же органом всех функций контроля в сфере закупок для муниципальных нужд.

Таким образом, решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области № 5 от 28 февраля 2014 года «Об определении органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок», не может ввиду неясности содержания обеспечить единообразное его понимание и допускает возможность злоупотреблений правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями, что создает предпосылки для развития коррупциогенных факторов, недобросовестной конкуренции в нарушение пункта 21 статьи 7, статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», препятствуя тем самым оптимизации и конкретизации полномочий соответствующих органов, обеспечению добросовестности и объективности в сфере закупок для муниципальных нужд.

Согласно части 7 статьи 253 Кодекса административного судопроизводства РФ, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 настоящей статьи, в полном объеме.

Установленные в суде апелляции инстанции обстоятельства дают основания для признания оспариваемого нормативного

контролю в сфере закупок администрации Миасского городского округа» по указанным мотивам с момента его принятия.

Руководствуясь ст. 307, 308, 309, 310, 311 Кодекса административного судопроизводства РФ, судебная коллегия по административным делам Челябинского областного суда

определила:

решение Миасского городского суда Челябинской области от 21 августа 2015 года отменить. Вынести новое решение. Административное исковое заявление прокурора г. Миасса Челябинской области удовлетворить частично. Признать недействующим и противоречащим федеральному законодательству со дня принятия решение Собрания депутатов Миасского городского округа Челябинской области № 5 от 28 февраля 2014 года «Об определении органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок» в части слов «в лице отдела по контролю в сфере закупок администрации Миасского городского округа». В остальной части в удовлетворении требований прокурора отказать.

Председательствующий

Судьи

Копия верна
Судья
Секретарь



И.В. Бас
Е.А. Попова