



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-86

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

7 апреля 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Нефедова О.Н.

при секретаре

Кругликовой К.В.

с участием прокурора

Савосиной Ю.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Клинцовский автокрановый завод» о признании частично недействующим пункта 2 Положения о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465,

по апелляционной жалобе акционерного общества «Клинцовский автокрановый завод» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 12 января 2022 г. по делу № АКПИ21-894, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителей акционерного общества «Клинцовский автокрановый завод» Никоненко В.Н., Курочкина К.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения относительно

доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Авилова В.Ю., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Савосиной Ю.В., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в соответствии с федеральными законами от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон о государственном оборонном заказе) и 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 в сфере закупок) Правительство Российской Федерации постановлением от 2 декабря 2017 г. № 1465 утвердило Положение о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, действующее в редакции от 23 августа 2021 г. № 1388 (далее – Положение).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 6 декабря 2017 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 11 декабря 2017 г., № 50 (часть III).

Пункт 2 Положения, раскрывая содержание понятий, используемых в данном нормативном правовом акте, определяет «существенные изменения условий поставки (в том числе производства) продукции» как обстоятельства, при наступлении которых происходит изменение себестоимости продукции в текущем году по сравнению с себестоимостью в базовом году более чем на 5 процентов и при этом плановая рентабельность (прибыль) в случае увеличения в текущем году себестоимости продукции снижается до уровня ниже 10 процентов плановых собственных затрат головного исполнителя (исполнителя) на поставку (включая производство) этой продукции, а для головного исполнителя (исполнителя) в случае, если доля его собственных затрат в себестоимости продукции составляет 20 процентов и более, – менее 5 процентов себестоимости продукции в результате действия одного или нескольких из следующих факторов:

изменение требований к поставляемой продукции государственным заказчиком (заказчиком) или по согласованию с ним организацией, имеющей государственные контракты (контракты) на выполнение работ (в том числе научно-исследовательских и (или) опытно-конструкторских работ), оказание услуг в отношении этой продукции, повлёкшее внесение изменений в конструкторскую и (или) техническую документацию на указанную продукцию;

изменение ежегодного объёма поставки (в том числе производства) продукции и (или) выручки организации;

изменение курса рубля к иностранным валютам;

принятие федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления;

изменение объёма и (или) состава специальных затрат и (или) затрат на подготовку и освоение производства такой продукции;

изменение схемы использования давальческих материальных ресурсов (сырья, материалов, полуфабрикатов и покупных комплектующих изделий);

изменение цены продукции, поставляемой в рамках кооперации головного исполнителя государственного контракта по государственному оборонному заказу, вследствие регистрации (утверждения) Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» цены продукции в сфере ядерного оружейного комплекса в соответствии с пунктом 115 Положения.

Акционерное общество «Клинцовский автокрановый завод» (далее также – АО «КАЗ»), осуществляющее поставки продукции по государственному оборонному заказу и включённое в реестр единственных поставщиков российского вооружения и военной техники в качестве единственного поставщика военной продукции, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично не действующим пункта 2 Положения со дня его принятия. В обоснование заявленного требования ссылались на то, что установление обстоятельств и закрытого перечня факторов, являющихся основанием для пересмотра базовой цены продукции, осуществлено Правительством Российской Федерации с превышением полномочий, противоречит нормам Федерального конституционного закона Российской Федерации от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», части 2 статьи 2, статьям 9, 10 Закона о государственном оборонном заказе, тем самым не обеспечиваются при государственном регулировании цен на продукцию баланс интересов государственного заказчика и головного исполнителя (исполнителя), прибыльность поставок продукции, обоснованность затрат на продукцию по государственному оборонному заказу, учёт в структуре цены произведённых затрат на производство и реализацию продукции; создаются предпосылки для несостоятельности (банкротства) головного исполнителя (исполнителя) в связи с неспособностью удовлетворить требования кредиторов. Указывает, что АО «КАЗ», будучи единственным поставщиком вооружения и военной техники, занимающим в соответствии с пунктами 1, 2 части 1 статьи 14 Закона о государственном оборонном заказе доминирующее положение, обязано осуществлять поставку военной продукции по ценам, не обеспечивающим прибыльность поставки продукции, учёт в структуре цены продукции по государственному оборонному заказу произведённых затрат на её производство и реализацию, оплату экономически обоснованных затрат, связанных с выполнением государственного оборонного заказа.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручивший представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной антимонопольной службе (поручение от 27 октября 2021 г. № ДГ-П7-15333), административный иск не признало, просило в его

удовлетворении отказать, так как оспариваемые положения нормативного правового акта изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 12 января 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления АО «КАЗ» отказано.

В апелляционной жалобе АО «КАЗ», не соглашаясь с решением суда первой инстанции, просит его отменить, как необоснованное, принятое с нарушением норм материального и процессуального права при неполном исследовании всех обстоятельств дела и доводов административного истца, вынести по административному делу новое решение об удовлетворении его административного иска. Указывает, что решение суда не содержит доказательств, на которых основан вывод суда об отказе в удовлетворении административного иска, а также отсутствуют ссылки на нормативные правовые акты, подтверждающие такой вывод суда.

В письменном отзыве Правительство Российской Федерации не согласилось с доводами апелляционной жалобы, полагая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, вынесенным с учётом всех правовых обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражения на апелляционную жалобу представителя Правительства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пункта 2 Положения не действующим (в части) отсутствует. Оспариваемые положения нормативного правового акта приняты Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных полномочий, соответствуют законодательству в сфере государственного оборонного заказа, законодательству о контрактной системе в сфере закупок и, следовательно, не нарушают права и охраняемые законом интересы административного истца.

Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также

обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 1, статья 2, части 1, 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на день принятия оспариваемого нормативного правового акта предусматривались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Закон о государственном оборонном заказе устанавливает правовые основы государственного регулирования отношений, связанных с формированием, особенностями размещения, выполнения государственного оборонного заказа и государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа, определяет основные принципы и методы государственного регулирования цен на товары, работы, услуги (далее также – продукция) по государственному оборонному заказу (статья 1).

В силу части 2 статьи 10 названного закона порядок государственного регулирования цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, полномочия федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» по государственному регулированию цен в сфере государственного оборонного заказа устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Реализуя законом предоставленные полномочия, Правительство Российской Федерации утвердило Положение; предписания 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» при его издании были соблюдены.

На основании изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Положение утверждено Правительством Российской Федерации в пределах имеющихся полномочий, а доводы административного истца о том, что оспариваемое правовое регулирование установлено Правительством Российской Федерации с превышением полномочий, являются несостоятельными.

В силу пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Закон о контрактной системе в сфере закупок регулирует отношения, 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 части, касающейся: планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения предусмотренных указанным федеральным законом контрактов (часть 1 статьи 1 названного закона).

Особенности определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении включаемых в состав государственного оборонного заказа закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд устанавливаются в соответствии с Законом о государственном оборонном заказе (часть 21 статьи 22 Закона о контрактной системе в сфере закупок).

Закон о государственном оборонном заказе предусматривает, что государственное регулирование цен на продукцию по государственному оборонному заказу осуществляется в целях эффективного использования бюджетных средств и создания оптимальных условий для рационального размещения и своевременного выполнения государственного оборонного заказа при соблюдении баланса интересов государственного заказчика и головного исполнителя, исполнителя (часть 1 статьи 9).

В силу поименованного закона государственное регулирование цен на продукцию по государственному оборонному заказу осуществляется в том числе посредством установления правил определения начальной (максимальной) цены государственного контракта при размещении заказов путём использования конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков), а также цены государственного контракта в случае размещения государственного оборонного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика); учёта в структуре цены на продукцию по государственному оборонному заказу произведённых затрат на её производство и реализацию; определения минимального и максимального размеров рентабельности (прибыли) и порядка их применения при расчёте цен на продукцию по государственному оборонному заказу с учётом средств, которые необходимы головному исполнителю, исполнителю для развития производственных мощностей и обслуживания привлечённого капитала, обеспечивающих выполнение государственного оборонного заказа, а также с учётом финансовой поддержки, оказываемой государством в целях выполнения государственного оборонного заказа (пункты 2, 4, 6 части 1 статьи 10).

При заключении контракта в случае размещения государственного оборонного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) применяются следующие виды цен на продукцию по государственному оборонному заказу: ориентировочная (уточняемая) цена, фиксированная цена, цена, возмещающая издержки. Условия и порядок применения видов цен на продукцию по государственному оборонному заказу устанавливаются

Правительством Российской Федерации (статья 11 Закона о государственном оборонном заказе).

Существенные изменения условий поставки (в том числе производства) продукции являются основанием для пересмотра базовой цены единицы продукции при применении метода индексации базовой цены и метода индексации по статьям базовых затрат.

Государственное регулирование цен на продукцию по государственному оборонному заказу основывается на принципах единого нормативно-правового обеспечения для всех участников размещения и выполнения государственного оборонного заказа; стимулирования снижения затрат на поставки продукции по государственному оборонному заказу; обеспечения прибыльности поставок продукции по государственному оборонному заказу; обоснованности затрат головного исполнителя, исполнителя; применения мер антимонопольного регулирования; соблюдения баланса интересов государственного заказчика и головного исполнителя, исполнителя (часть 2 статьи 9 Закона о государственном оборонном заказе).

Утверждения АО «КАЗ», повторённые в апелляционной жалобе о незаконности пункта 2 Положения, как не отвечающего приведённым выше принципам, судом первой инстанции проверялись и правильно признаны несостоятельными.

Как правомерно указано в обжалуемом решении суда, оспоренное правовое регулирование, раскрывающее понятие существенных изменений условий поставки (в том числе производства) продукции, и предусматривающее исчерпывающий перечень объективных оснований для пересмотра ранее сформированной базовой цены единицы продукции, введено Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему законом полномочий, какого-либо нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы по-иному определял существенные изменения условий поставки в рассматриваемых правоотношениях, не имеется.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе суд первой инстанции принял решение с учётом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемого предписания Положения подробно мотивированы, основаны на законоположениях и соответствуют обстоятельствам административного дела.

Пункт 2 Положения, предусматривающий исчерпывающий перечень объективных оснований для пересмотра ранее сформированной базовой цены единицы продукции, соответствует основным принципам и методам государственного регулирования цен на продукцию по государственному оборонному заказу и, в частности, согласуется с нормой, закреплённой в пункте 10 части 1 статьи 10 Закона о государственном оборонном заказе. В силу данного предписания государственное регулирование цен на продукцию по государственному оборонному заказу осуществляется посредством государственного контроля за применением цен на продукцию по государственному оборонному заказу при формировании, размещении и выполнении государственного оборонного заказа.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что установление обстоятельств и закрытого перечня факторов, являющихся основанием для пересмотра базовой цены продукции, нарушает принципы обеспечения прибыльности поставок продукции по государственному оборонному заказу, обоснованности затрат головного исполнителя, исполнителя, а также ограничивает возможность учёта в структуре цены на продукцию по государственному оборонному заказу произведённых затрат на её производство и реализацию, лишена правовых оснований и не следует из содержания оспоренной правовой нормы.

Методы определения цены на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, и условия их применения указаны в разделе II Положения.

В частности, метод индексации базовой цены, учитывающий принцип обоснованности затрат головного исполнителя, исполнителя, и обеспечения прибыльности поставок продукции по государственному оборонному заказу, раскрывается в пункте 21 Положения, а метод индексации по статьям базовых затрат подлежит применению в случаях, оговорённых в пункте 27 Положения.

При этом пунктом 23 этого же нормативного правового акта установлено, что базовая цена единицы продукции определяется затратным методом в условиях и ценах базового года с учётом размера плановой рентабельности (прибыли), определяемой в соответствии с разделом IV Положения.

Реализация принципа обеспечения прибыльности поставок продукции по государственному оборонному заказу ошибочно трактуется административным истцом как безусловная гарантия обеспечения фактической рентабельности вне зависимости от эффективности хозяйственной деятельности поставщика данной продукции.

В связи с этим суд первой инстанции обоснованно согласился с доводами представителя административного ответчика о том, что исключение из понятия существенных изменений условий поставки перечня учитываемых факторов и установление неограниченной возможности по пересмотру базовых цен, о чём фактически просит АО «КАЗ», создают правовую неопределённость при установлении необходимых оснований для их применения, а также условия для злоупотреблений исполнителями государственного оборонного заказа, ведут к исключению стимулов по сокращению издержек, к намеренному завышению затрат, к неконтролируемому росту цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, в нарушение целей, принципов и методов государственного регулирования цен на продукцию по государственному оборонному заказу, установленных статьями 9, 10 Закона о государственном оборонном заказе.

Требование АО «КАЗ», по существу, сводится к внесению в Положение предлагаемых им дополнений, устанавливающих иной порядок государственного регулирования цен на российское вооружение и военную технику. Однако вопрос о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти и суды, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного

судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Доводы апелляционной жалобы о том, что обжалованное решение не соответствует требованиям статей 176, 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, так как не содержит доказательства, на которых основывается вывод суда о законности оспариваемого положения, и ссылки на конкретные нормы права, положенные в основу такого решения, несостоятельны, противоречат содержанию обжалованного решения.

При рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

В соответствии с требованиями статей 213, 214 названного кодекса при рассмотрении дел в порядке абстрактного нормоконтроля, как правило, отсутствует необходимость установления фактических обстоятельств, не связанных с законностью проверяемого нормативного правового акта и исследования соответствующих доказательств, поэтому несостоятельны доводы апелляционной жалобы о том, что суд был обязан, но не дал оценку доказательствам.

В обжалуемом решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда первой инстанции, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам административного дела и действующему законодательству.

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что нормы материального права, регулирующие рассматриваемые в данном административном деле правоотношения, применены и истолкованы судом первой инстанции правильно в соответствии с их содержанием, вывод суда о законности пункта 2 Положения в оспариваемой части сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, его издавшего, на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения 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 января 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Клинцовский автокрановый завод» – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев



О.Н. Неведов