АРБИТРАЖНЫЙ СУД ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ОКРУГА

Пушкина ул., д. 45, г. Хабаровск, 680000, официальный сайт: www.fasdvo.arbitr.ru

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Хабаровск

24 декабря 2021 года № Ф03-6829/2021

Резолютивная часть постановления объявлена 22 декабря 2021 года.

Полный текст постановления изготовлен 24 декабря 2021 года.

Арбитражный суд Дальневосточного округа в составе:

председательствующего судьи Черняк Л.М.

судей Михайловой А.И., Филимоновой Е.П.

при участии:

от Министерства здравоохранения Камчатского края: представитель не явился;

от Управления Федерального казначейства по Камчатскому краю: представитель не явился;

от общества с ограниченной ответственностью «Мелон»: представитель не явился;

рассмотрев в судебном заседании кассационную жалобу Министерства здравоохранения Камчатского края

на решение от 12.08.2021, постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 19.10.2021

по делу № А24-2726/2021 **Арбитражного суда** Камчатского края

по заявлению Министерства здравоохранения Камчатского края (ОГРН 1024101039577, ИНН 4100019852, адрес: пл. им. В.И. Ленина, д. 1, 536, г. Петропавловск-Камчатский, Камчатский край, 683040)

к Управлению Федерального казначейства по Камчатскому краю (ОГРН 1074101007793, ИНН 4101120541, адрес: ул. Ленинградская, д. 89, г. Петропавловск-Камчатский, Камчатский край, 683003)

третье лицо: общество с ограниченной ответственностью «Мелон» (ОГРН 1052503137928, ИНН 2536164188, адрес: ул. 3-я Строительная, д. 18 А, оф. 1, г. Владивосток, Приморский край, 690011)

о признании недействительным предписания

установил: Министерство здравоохранения Камчатского края (далее – заявитель, министерство) обратилось в Арбитражный суд Камчатского края с заявлением о признании недействительным предписания Управления Федерального казначейства по Камчатскому краю (далее – управление, УФК по Камчатскому краю) от 15.04.2021 № 38-24-07/12-6.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привечено общество с ограниченной ответственностью «Мелон» (далее – третье лицо, ООО «Мелон», общество).

Решением Арбитражного суда Камчатского края от 12.08.2021, оставленным без изменения постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 19.10.2021, в удовлетворении иска отказано.

Законность принятого решения проверяется в порядке и пределах, установленных статьями 284, 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ), по кассационной жалобе министерства полагающего, что обжалуемое решение принято с нарушением норм материального и процессуального права, в связи с чем просит его отменить и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Заявитель жалобы ссылается на правомерность применения метода сопоставимых (рыночных) цен при расчете начальной (максимальной) цены контракта. Считает, что препараты, используемые при расчете управлением, не сопоставимы с препаратами, фактически закупленными заявителем. Кроме того полагает, что управлением проигнорирован факт дефицита наличия лекарственных препаратов для лечения коронавирусной инфекции.

Управление в отзыве на кассационную жалобу против доводов министерства возражает, просит принятые по делу судебные акты оставить без изменения, жалобу - без удовлетворения.

ООО «Мелон» отзыв на кассационную жалобу не представило.

Лица, участвующие в деле, извещенные надлежащим образом о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы, явку своих представителей в судебное заседание не обеспечили, что в силу положений части 3 статьи 284 АПК РФ не явилось препятствием для рассмотрения кассационной жалобы.

Изучив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, проверив в порядке и пределах статей 284, 286 АПК РФ правильность применения судами первой и апелляционной инстанций норм материального права и соблюдение норм процессуального права, суд кассационной инстанции приходит к выводу об отсутствии оснований для ее удовлетворения.

Как установлено судами и следует из материалов дела, на основании приказа от 18.12.2020 № 499 управлением в отношении Министерства здравоохранения Камчатского края за 2020 год проведена внеплановая выездная проверка на предмет соблюдения целей, порядка и условий предоставления иного межбюджетного трансферта, имеющего целевое назначение, на приобретение лекарственных препаратов для лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях, и оснащение (переоснащение) лабораторий медицинских организаций, осуществляющих этиологическую диагностику новой коронавирусной инфекции COVID-19 методами амплификации нуклеиновых кислот, в соответствии с распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29.10.2020 № 2805-р и № 2806-р.

В ходе проверки управлением выявлены нарушения положений части 22 статьи 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), пункта 2 Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденного Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19.12.2019 № 1064н (далее – Порядок № 1064н), и министерством произведено обоснование цены контракта от 18.12.2020 № 216 на поставку лекарственных препаратов для медицинского применения для лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях на сумму 498 334,68 руб. методом сопоставимых рыночных цен без применения тарифного метода, метода средневзвешенных цен, что не соответствует требованиям, установленным законодательством, что привело к завышению цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком на сумму 209 413, 76 руб.

По факту выявленных нарушений управлением министерству выдано предписание от 15.04.2021 № 38-24-07/12-6 о принятии мер по устранению выявленных нарушений путем возмещения причиненного ущерба Российской Федерации в сумме 209 413,76 руб.

Не согласившись с предписанием министерство обратилось с заявлением о признании его недействительным в арбитражный суд, который установив факт завышения цены контракта в связи с неприменением при расчете совокупности методов определения начальной (максимальной) цены контракта, отказал в удовлетворении заявленных требований.

Выводы суда первой инстанции поддержаны апелляционным судом.

Суд округа соглашается с выводами судов обеих инстанций с учетом следующего.

В соответствии с пунктом 1 статьи 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения. Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль в сфере бюджетных правоотношений является контрольной деятельностью Федерального казначейства (пункт 3 статьи 265 БК РФ).

При осуществлении полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля: проводятся проверки, ревизии и обследования; направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания; направляются органам и должностным лицам, уполномоченным в соответствии с настоящим Кодексом, иными актами бюджетного законодательства Российской Федерации принимать решения о применении предусмотренных настоящим Кодексом бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения; осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях (пункт 2 статьи 269.2 БК РФ).

На основании пунктов 1, 3 статьи 270.2 БК РФ в случаях установления нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, органами государственного (муниципального) финансового контроля составляются представления и (или) предписания. Под предписанием в целях настоящего Кодекса понимается документ органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, направляемый объекту контроля в случае невозможности устранения либо неустранения в установленный в представлении срок нарушения при наличии возможности определения суммы причиненного ущерба публично-правовому образованию в результате этого нарушения. Предписание содержит обязательные для исполнения в установленный в предписании срок требования о принятии мер по возмещению причиненного ущерба публично-правовому образованию.

На основании пунктов 1, 4, 5.15.1 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703, Федеральное казначейство непосредственно и через свои территориальные органы осуществляет полномочия по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

УФК по Камчатскому краю является территориальным органом Федерального казначейства и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере.

Как установлено судами и следует из материалов дела, 31.10.2020 между Минздравом России и Правительством Камчатского края заключено соглашение № 056-17-2020-1192 о предоставлении иного межбюджетного трансферта в целях финансового обеспечения мероприятий по приобретению лекарственных препаратов для лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации (далее – соглашение).

Подпунктами 2.1, 2.2 раздела II соглашения установлен общий объем бюджетных ассигнований, предусматриваемых в бюджете Камчатского края на финансовое обеспечение расходных обязательств, в целях софинансирования которых предоставляется иной межбюджетный трансферт, размер которого составляет в 2020 году 11 779 600 руб.

Дополнительным соглашением от 18.11.2020 № 056-17-2020-1192/1 в соглашение внесены изменения в части корректировки значений объемов финансирования иного межбюджетного трансферта в результате общий объем бюджетных ассигнований в 2020 году составил 18 284 000 руб.

Пунктом 1.2 соглашения (с изменениями) установлено, что предоставление иного межбюджетного трансферта осуществляется в соответствии с перечнем мероприятий, в целях софинансирования которых предоставляется иной межбюджетный трансферт согласно Приложению № 1 к соглашению (с изменениями), являющемуся его неотъемлемой частью, утвержденным Законом Камчатского края от 29.11.2019 № 396 «О краевом бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», Постановлением Правительства Камчатского края от 29.11.2013 № 524-П «Об утверждении государственной Программы Камчатского края «Развитие здравоохранения Камчатского края».

В соответствии с Приложением № 1 к соглашению (с изменениями) мероприятием в целях софинансирования которых бюджету Камчатского края предоставляется иной межбюджетный трансферт является – приобретение лекарственных препаратов для лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях.

Между Министерством здравоохранения Камчатского края (заказчик) и ООО «Мелон» (исполнитель) в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ заключен государственный контракт от 18.12.2020 № 216 на поставку лекарственных препаратов в целях медицинского применения для лечения пациентов с новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), получающих медицинскую помощь в амбулаторных условиях.

По условиям контракта с учетом спецификации, являющейся приложением к контракту, ООО «Мелон» обязалось поставить лекарственные средства:

– международное непатентованное наименование Амоксициллин + клавулановая кислота, торговое наименование Аугментин (таблетки покрытые оболочкой 875+125мг № 14) в количестве 301 упаковок

–международное непатентованное наименование Амоксициллин+клавулановая кислота, торговое наименование Амоксиклав (таблетки диспергируемые 875+175мг № 14) в количестве 280 упаковок

– международное непатентованное наименование Азитромицин, торговое наименование Сумамед (капсулы 250 мг № 6) в количестве 638 упаковок.

Цена контракта согласно пункту 3.1 составляет 498 334,68 руб., в том числе НДС 10% – 45 303,15 руб.

Обоснование цены контракта осуществлено министерство посредством методом сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) на основании трех коммерческих предложений: от ООО «Мелон» от 16.12.2020 № 16/01, от ООО «Ортего» от 16.12.2020, от ООО «Фарм Прайд» от 16.12.2020.

В ходе проведенной внеплановой выездной проверки управлением выявлено нарушение министерством Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержденного Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19.12.2019 № 1064н, которое выразилось в том, что обоснование произведено методом сопоставимых рыночных цен без применения иных методов.

Отклоняя доводы министерства о правомерности использования метода сопоставимых рыночных цен при расчете начальной (максимальной) цены контракта суды первой и апелляционной инстанции обосновано руководствовались следующим.

В соответствии с частью 1 статьи 22 Закона № 44-ФЗ начальная (максимальная) цена контракта и в предусмотренных настоящим Федеральным 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.

Частью 4 статьи 93 Закона № 44-ФЗ предусмотрено, что при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика,

исполнителя) в случаях, предусмотренных пунктами 3, 4 и 5 (при осуществлении закупки товара на сумму, предусмотренную частью 12 настоящей статьи), 6, 9, 11, 12, 18, 22, 23, 30 - 32, 34, 35, 37 - 41, 46, 49 части 1 настоящей статьи, заказчик обязан определить и обосновать цену контракта в порядке, установленном настоящим Федеральным законом. При осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях, предусмотренных настоящей частью, контракт должен содержать обоснование цены контракта.

Обязанность определять и обосновывать цену контракта в иных случаях закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) частью 4 статьи 93 Закона № 44-ФЗ не установлена.

Вместе с тем, в соответствии с частью 22 статьи 22 Закона № 44-ФЗ 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 учетом положений настоящего Федерального закона.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 № 149 полномочиями устанавливать порядок определения НМЦК при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения наделено Министерство здравоохранения Российской Федерации.

Порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения, утвержден Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 19.12.2019 № 1064н (далее – Порядок № 1064н).

Следовательно, цена контракта, заключенного в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, являющейся общей нормой, регулирующей общественные отношения по закупке товаров, подлежит определению в соответствии с указанным Порядком – являющимся специальной нормой определения цены товара в спорных отношениях.

При применении норм права приоритет отдается специальным нормам, общая норма права не применяется, если имеется специальная норма. Замена или отмена специальных норм общими не допускается.

В подтверждение данного принципа - приоритета действия специальных норм над общими - высказывался Конституционный Суд РФ в

своем Определении от 17.02.2015 № 262-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юрченко Евгения Валерьевича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 2 статьи 78 и абзацами первым и десятым пункта 1 статьи 231 Налогового кодекса Российской Федерации».

Согласно пункту 2 Порядка № 1064н цена единицы лекарственного препарата, начальная цена единицы лекарственного препарата устанавливается по одному наименованию (международному непатентованному наименованию, при отсутствии такого наименования – по группировочному или химическому наименованию, а также составу комбинированного лекарственного препарата) с учетом эквивалентных лекарственных форм и дозировок посредством: а) применения методов, предусмотренных пунктами 1 (метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)) и 3 (тарифный метод) части 1 статьи 22 Закона № 44-ФЗ; б) расчета средневзвешенной цены в соответствии с пунктом 5 настоящего Порядка; в) использования цены, которая рассчитывается автоматически в единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения (далее - референтная цена) в соответствии с пунктом 6 настоящего Порядка, сведения о которой предоставляются в единую информационную систему в сфере закупок посредством информационного взаимодействия между указанными системами.

При этом согласно пункту 4 Порядка № 1064н при закупке лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее - ЖНВЛП), для определения цены единицы лекарственного препарата, начальной цены единицы лекарственного препарата по данным государственного реестра предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее - государственный реестр) используется тарифный метод.

В силу подпункта «а» пункта 5 Порядка № 1064н для целей определения средневзвешенной цены учитываются цены и количество единиц лекарственного препарата, указанные в документах о приемке товаров, подписанных заказчиком в течение 12 месяцев, предшествующих месяцу расчета НМЦК, начальной цены единицы лекарственного препарата, по контрактам, исполнение по которым завершено (в том числе, в связи с истечением срока действия контракта или расторжением контракта).

Пунктом 8 Порядка № 1064н определено, что цена единицы лекарственного препарата, начальная цена единицы лекарственного препарата определяется заказчиком как минимальное значение цены из минимальных цен, рассчитанных им с одновременным применением методов, предусмотренных пунктом 2 настоящего Порядка.

Доводы заявителя о том, что в декабре 2020 года распространение новой коронавирусной инфекции носило чрезвычайный характер,

наблюдалось отсутствие лекарственных препаратов для лечения коронавирусной инфекции, что послужило основанием для оперативного заключения государственного контракта на приобретение лекарственных средств, также обоснованно отклонены апелляционным судом со ссылкой на то, что указанные обстоятельства не являются уважительными причинами для несоблюдения требований Порядка № 1064н.

Пунктом 11 Порядка № 1064н предусмотрено, что при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по основанию, предусмотренному пунктом 9 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, заказчик вправе определить цену контракта с применением исключительно метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) без использования иных методов, предусмотренных пунктом 2 настоящего Порядка.

Таким образом, возможность обоснования цены контракта на приобретение лекарственных препаратов методом сопоставимых рыночных цен предусмотрена только для контрактов, заключенных в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Вместе с тем, в преамбуле государственного контракта от 18.12.2020 № 216 указано на заключение контракта в соответствии пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, что не оспаривается и самим заявителем.

Таким образом, министерством по указанной закупке не было применено право заключения контракта в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Принимая во внимание вышеизложенное, суды пришли к верному выводу о том, что произведенный министерством расчет цены единицы лекарственного препарата только методом сопоставимых рыночных цен противоречит пунктам 2, 8 Порядка № 1064н.

Поскольку государственный контракт от 18.12.2020 № 216 на сумму 498 334,68 руб. был исполнен в полном объеме, министерством допущено нарушение статьи 34 БК РФ - неэффективное расходование бюджетных средств.

С учетом установленных по настоящему делу обстоятельств суды обоснованно указали на имеющиеся у управления правовые основания для вынесения оспариваемого предписания.

Доводы, изложенные в кассационной жалобе, основаны на неверном толковании норм действующего законодательства, были предметом рассмотрения судов первой и апелляционной инстанций и мотивированно отклонены, не влияют на правильность выводов судов и не опровергают их, свидетельствуют о несогласии таможни с оценкой, данной фактическим обстоятельствам.

Выводы судебных инстанций в соответствии со статьей 71 АПК РФ сделаны на основе полного и всестороннего исследования доказательств по делу, с правильным применением норм материального права. Нарушений норм процессуального права, в том числе являющихся безусловным основанием для отмены судебных актов, кассационной инстанцией не установлено.

При таких обстоятельствах кассационная жалоба удовлетворению не подлежит.

Заявитель жалобы от уплаты госпошлины освобожден в силу подпункта 1.1 пункта 1 статьи 333.37 НК РФ

Руководствуясь статьями 284, 286-289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Дальневосточного округа

П О С Т А Н О В И Л :

решение от 12.08.2021, постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 19.10.2021 по делу № А24-2726/2021 Арбитражного суда Камчатского края оставить без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном статьей 291.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Председательствующий судья Л.М. Черняк

Судьи А.И. Михайлова

Е.П. Филимонова