

УДК 347.416

ОБ УСТУПКЕ ПРАВ (ТРЕБОВАНИЙ) ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ
(МУНИЦИПАЛЬНЫМ) КОНТРАКТАМ

Е. П. Гладнева

Арбитражный суд Воронежской области

Поступила в редакцию 26 июля 2017 г.

Аннотация: рассматривается вопрос о возможности совершения сделки по уступке прав (требований) по государственным (муниципальным) контрактам в связи с имеющимися ограничениями и запретами в контрактном и бюджетном законодательстве. При этом анализируется действующее правовое регулирование в сфере государственных и муниципальных закупок, которое является комплексным, а также судебная практика и мнения ученых и практических работников.

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, уступка прав требования, государственный (муниципальный) контракт, личное исполнение государственного (муниципального) контракта, уступка денежного требования.

Abstract: the article deals with the possibility of concluding a transaction for the assignment of rights (claims) under state (municipal) contracts, due to restrictions and bans in contract legislation and budget legislation. At the same time, current legal regulation in the sphere of state and municipal purchases is analyzed, which is complex, judicial practice and opinions of scientists and practitioners.

Key words: contract system in the sphere of procurement of goods, works, services for provision of state and municipal needs, assignment of rights of demand, state (municipal) contract, personal execution of a state (municipal) contract, assignment of a monetary claim.

О состоянии, проблемах и перспективах развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд написано и сказано уже достаточно много. И это неудивительно. В России создана и функционирует глобальная контрактная система государственных и муниципальных закупок, пронизывающая все сферы экономики.

По общему правилу, закрепленному в п. 1 ст. 382 Гражданского кодекса Российской Федерации¹ (далее – ГК РФ), принадлежащее кредиторю на основании обязательства право (требование) может быть передано другому лицу по сделке. Данная уступка требования допускается

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

кредитором другому лицу, если она не противоречит закону (ч. 1 ст. 388 ГК РФ).

В ст. 95 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (далее – Закон о контрактной системе) указано, что недопустима перемена лиц в обязательствах, возникающих из контракта, т. е. речь идет о запрете как на уступку прав (требований), так и на перевод долга по обязательствам, возникающим из контракта, заключенного по правилам, закрепленным указанным законом. Исключения составляют только случаи реорганизации в отдельных формах³. Аналогичное правило было закреплено в ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁴ (далее – Закон № 94-ФЗ), утратившим силу с 1 января 2014 г.

В настоящее время существуют два противоположных мнения относительно данного вопроса.

Первая позиция сводится к тому, что уступка прав требования по государственному (муниципальному) контракту не возможна. Так, на основании ч. 2 ст. 388 ГК РФ не допускается без согласия должника уступка требования по обязательству, в котором личность кредитора имеет существенное значение для должника.

Частью 1 ст. 2 Закона о контрактной системе предусмотрено, что законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и состоит из настоящего федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в ч. 1 ст. 1 настоящего федерального закона. Следовательно, несмотря на то что государственный (муниципальный) контракт является формой двусторонней сделки, правоотношения, возникающие при заключении и исполнении этого договора, регулируются не только гражданским законодательством, законодательством о контрактной системе, но и бюджетным законодательством Российской Федерации. Так, оплата государственного (муниципального) контракта является исполнением бюджета по расходам и определяется бюджетным законодательством Российской Федерации.

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

³ См.: Бугрименко А. Цессия по государственным контрактам как источник скрытой угрозы экономическим интересам государства : способы предупреждения и пресечения // Хозяйство и право. 2014. № 12. С. 66–75.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

В соответствии с положениями п. 2 ст. 219 Бюджетного кодекса⁵ (далее – БК РФ) исполнение бюджетов по расходам включает в себя:

- принятие бюджетных обязательств;
- подтверждение денежных обязательств;
- санкционирование оплаты денежных обязательств;
- подтверждение исполнения денежных обязательств.

Возникающие из государственного (муниципального) контракта расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году, влекут постановку на учет бюджетного обязательства перед контрагентом государственного (муниципального) заказчика – получателя бюджетных средств.

Для отбора контрагента Законом о контрактной системе предусмотрены публичные способы определения поставщика (исполнителя, подрядчика): заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета возникшие перед поставщиком (подрядчиком, исполнителем) денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты. В силу положений п. 5 ст. 219 БК РФ санкционирование оплаты денежных обязательств получателями средств федерального бюджета осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных Порядком санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденным приказом Минфина России⁶ от 17 ноября 2016 г. № 213н.

Таким образом, на любом этапе заключения и исполнения контракта прозрачность и подотчетность являются неизменным условием, реализованным в любом инструменте бюджетного процесса. Правила, регламентирующие возможность уступки прав требований по расходным обязательствам публично-правового образования, порядок внесения изменений в ранее предоставленные данные о контрагенте, позволяющие осуществить санкционирование расходов, не предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации. Кроме того, применение института цессии по обязательствам публично-правового образования может создать риски для бюджетной системы, такие как исполнение не-

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации 1998. № 31. Ст. 3823.

⁶ О Порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета : приказ Минфина России от 17 ноября 2016 г. № 213н // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.01.2017).

надлежащему лицу, неверное определение объема переданных прав требования и невозможность исполнения гарантийных обязательств.

К примеру, Минфин России считает, что бюджетным законодательством не предусмотрена уступка поставщиком третьему лицу права требовать оплату от заказчика по контракту, так как не установлен порядок изменения ранее представленных сведений о поставщике, которые позволяют санкционировать расходы. Эта позиция отражена в письмах от 29 мая 2012 г. № 02-11-05/1904, от 11 марта 2015 г. № 02-02-08/12916, от 11 марта 2016 г. № 02-02-04/13740. Учитывая один из самых важных принципов бюджетной системы Российской Федерации (ст. 28 БК РФ) – адресности и целевого характера бюджетных средств, который предполагает выделение этих средств в распоряжение конкретных получателей с указанием цели их использования, получатель бюджетных средств обеспечивает результативность, целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований⁷. Этот вывод подтверждается судебной практикой, в частности постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 9 апреля 2014 г. по делу № А29-7227/2013. Основываясь на положениях подп. 15 п. 5 и п. 7 Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, получатель средств федерального бюджета вместе с заявкой на кассовый расход представляет в Федеральное казначейство или орган Федерального казначейства государственный контракт (договор) на поставку товаров и (или) документ, подтверждающий возникновение денежного обязательства. Следовательно, перечисление денежных средств заказчиком возможно только исполнителю государственного (муниципального) контракта.

В силу положений БК РФ бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей, а любые действия, приводящие к нарушению адресности либо к направлению бюджетных средств на цели, не признанные в бюджете при выделении конкретных сумм, являются незаконными и могут повлечь нарушения адресности при осуществлении платежа и повлечь неблагоприятные последствия для бюджетной системы⁸. Например, суд учел изложенную выше позицию и признал недействительным (ничтожным) договор цессии как посягающий на публичные интересы, как сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, исходя при этом из п. 75 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Граж-

⁷ См.: Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. Ю. М. Лермонтова. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28 марта 2017 г. по делу № А14-7662/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

данского кодекса Российской Федерации» (постановление Арбитражного суда Центрального округа от 5 апреля 2016 г. № Ф10-633/2016 по делу № А23-2972/2015⁹).

Противоположное мнение основывается на том, что перемена поставщика не происходит, если по договору цессии передается только право требования оплаты за поставленный по контракту товар, поэтому противоречия с законодательством о контрактной системе отсутствуют. Данная позиция подтверждается также судебной практикой, например постановлениями Арбитражного суда Московского округа от 31 марта 2015 г. № Ф05-395/2015 по делу № А40-174847/2013, Девятого арбитражного апелляционного суда от 13 января 2016 г. № 09АП-56899/2015 по делу № А40-37688/15. Аналогичная судебная практика существовала и по Закону № 94-ФЗ, например определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 марта 2011 г. № ВАС-1928/11 по делу № А19-12020/10.

Согласно п. 7 ст. 448 ГК РФ в редакции Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 42¹⁰ (далее – Закон № 42-ФЗ), действующей с 1 июня 2015 г., если в соответствии с законом заключение договора возможно только путем проведения торгов, победитель торгов не вправе уступать права и осуществлять перевод долга по обязательствам, возникшим из заключенного на торгах договора. Данная норма применяется только к договорам, заключенным по результатам торгов (конкурсов и аукционов), и только в случае, если проведение торгов было обязательным. Следовательно, запрет на уступку прав и перевод долга установлен не только для обязательств, возникающих из государственных (муниципальных) контрактов, регулируемых Законом о контрактной системе, но и из договоров, заключенных по результатам торгов, заключенных на основании Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹¹.

При этом в силу п. 2 ст. 2 Закона № 42-ФЗ положения ГК РФ применяются к правоотношениям, возникшим после дня вступления в силу настоящего федерального закона. По правоотношениям, возникшим до дня вступления в силу настоящего федерального закона, положения ГК РФ (в ред. настоящего федерального закона) применяются к тем правам и обязанностям, которые возникнут после дня вступления в силу настоящего федерального закона, если иное не предусмотрено настоящей статьей.

Согласно п. 82, 83 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации от ответственности за нарушение обязательств»¹² положения ГК РФ в измененной Законом № 42-ФЗ редакции не применяются к правам и обязанностям, возникшим из до-

⁹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1412.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

¹² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

говоров, заключенных до дня вступления его в силу (до 1 июня 2015 г.). Поэтому при рассмотрении споров из договоров, заключенных до 1 июня 2015 г. следует руководствоваться ранее действовавшей редакцией ГК РФ с учетом сложившейся практики ее применения (п. 2 ст. 4, абзац второй п. 4 ст. 421, п. 2 ст. 422 ГК РФ).

Личное исполнение государственного (муниципального) контракта, введенное п. 7 ст. 488 ГК РФ, и возникающий в связи с этим запрет на передачу прав и обязанностей при выполнении работ, оказании услуг, поставке или получении имущества, несомненно, обусловлено необходимостью обеспечения принципов открытости, прозрачности и сохранения конкуренции при проведении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В то же время предусмотренный п. 7 ст. 448 ГК РФ запрет не может быть распространен на уступку победителем торгов денежного требования, возникающего из заключенного на торгах договора, поскольку при исполнении заказчиком обязанности по уплате денежных средств личность кредитора не имеет существенного значения для должника. Данное мнение изложено в определении Верховного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. по делам № 307-ЭС16-19959 и № А26-10174/2015. Анализ ч. 5 ст. 95 Закона о контрактной системе позволяет прийти к выводу, что запрет направлен на обеспечение надлежащего исполнения подрядчиком основного обязательства, являющегося предметом контракта (договора), для защиты интересов заказчика от возможной уступки прав и обязанностей по заключенному контракту в части исполнения обязательств по поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг. Данная норма является специальной и устанавливает исключительно запрет на перемену поставщика (исполнителя, подрядчика) при исполнении контракта и не препятствует совершению уступки прав (требований) из контракта по оплате.

Вместе с тем необходимость внесения изменений в документацию, сопровождающую совершение расчетных операций, не может служить обстоятельством, свидетельствующим о существовании значения личности кредитора для должника. В частности, на это указывается в Обзоре судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденных Президиумом Верховного Суда РФ 28 июля 2017 г.¹³

¹³ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Арбитражный суд Воронежской области

Гладнева Е. П., кандидат юридических наук, председатель судебного состава

E-mail: gan.34@mail.ru

Тел.: 8(473) 252-18-87

Arbitration Court of the Voronezh Region

Gladneva E. P., Candidate of Legal Sciences, Chairman of the Judicial Staff

E-mail: gan.34@mail.ru

Tel.: 8(473) 252-18-87