

К вопросу о балансе публичных и частных интересов в сфере контрактной системы

А. А. Муталиева

СВФУ им. М. К. Аммосова, г. Якутск, Россия

Аннотация. В настоящей статье автором предпринята попытка рассмотреть вопрос о балансе публичных и частных интересов в сфере контрактной системы на примере привлечения к гражданско-правовой ответственности подрядчиков (исполнителей) по государственному контракту после проведения финансового контроля публичной закупки на предмет эффективного использования бюджетных средств.

Ключевые слова: публичные закупки, контрактная система, публичные и частные интересы, государственный контракт, неосновательное обогащение.

On the issue of the balance of public and private interests in the field of the contract system

A. A. Mutaliev

M. K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

Abstract. In this article, the author attempts to consider the issue of balancing public and private interests in the field of the contract system by the example of bringing contractors (executors) to civil liability under a state contract after financial control of public procurement for the effective use of budgetary funds.

Keywords: public procurement, contract system, public and private interests, state contract, unjust enrichment.

Введение. Существенным для правоприменительной практики является вопрос недопущения привлечения подрядчика, как стороны гражданско-правового договора, к публичной ответственности за нарушение заказчиком принципа эффективности и результативности расходования бюджетных средств.

Вопреки позиции судов, нормы контрактной системы не должны применяться таким образом, что единственным, кто понесет ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств является сторона госконтракта, за счет хозяйственной деятельности которого достигается цель обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В настоящее время отсутствует прямое толкование Верховного Суда РФ каким образом применяется принцип ответственности за результативность обеспечения публичных закупок и эффективность осуществления закупок при наличии бесспорной вины заказчика, выразившейся в допущении нарушений на стадии осуществления закупок.

Правовые основы контрактных отношений

Законодательство в сфере публичных закупок основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и состоит из Закона о контракт-

МУТАЛИЕВА Аза Абукаровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Гражданское право и процесс», Юридический факультет, Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова.

E-mail: mutalievaaaza@mail.ru

MUTALIEVA Aza Abukarovna – Candidate of Judicial Sciences, Associate Professor, Associate Professor Department of Civil Law and process, Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

ной системе и других федеральных законов, регулирующих отношения, возникающие в связи с обеспечением государственных и муниципальных нужд [3].

Также стоит отметить, что исходя из ч. 1 ст. 2 Закона № 44-ФЗ, ч. 1 статьи 307.1 ГК РФ к договорным обязательствам, возникшим из государственного (муниципального) контракта, применяются в первую очередь нормы Закона № 44-ФЗ, которые являются специальными по отношению к нормам ГК РФ. При разрешении вопросов, которые не урегулированы законом о контрактной системе следует руководствоваться положениями Гражданского кодекса. Значимость Гражданского кодекса РФ подчеркнута в ст. 2 Закона № 44-ФЗ, который называет его основой законодательства о контрактной системе.

Верховный Суд РФ в Определении от 18 мая 2017 г. № 303-ЭС16-19977 по делу № А37-499/2016 прямо указал на гражданско-правовой характер отношений участия органов государственной власти (местного самоуправления) и частного капитала [4].

В соответствии со ст. 124 ГК РФ Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами.

Статьей 3 Закона о контрактной системе прямо установлено, что государственный контракт, муниципальный контракт – это гражданско-правовой договор, предмет которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги.

Соотношение публичных и частных принципов в контрактных отношениях

В связи с вышеуказанным на правоотношения сторон договора в первую очередь распространяются принципы гражданского права, а именно принцип равенства участников гражданских правоотношений.

Между тем, в соответствии с положениями главы 10 Бюджетного кодекса РФ закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является одним из направлений расходования бюджетных средств соответствующих бюджетов, которое должно осуществляться с соблюдением принципов, положенных в основу бюджетного устройства РФ [2].

Одним из таких принципов является принцип эффективности расходования бюджетных средств, который означает, при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Таким образом, в контрактных отношениях должны соразмерно применяться как принципы частного права, так и публичного права.

Постановка проблемы. Взыскание неосновательного обогащения на стороне подрядчика на основании результатов плановых проверок, проводимых финансовыми органами в отношении Заказчиков, оформленных в виде акта проверки контрольных органов.

По общему правилу, установленному п. 1 ст. 720 ГК РФ заказчик обязан осмотреть и принять выполненную работу (ее результат), а при обнаружении отступлений от договора, ухудшающих результат работы, или иных недостатков в работе немедленно заявить об этом подрядчику.

При этом, диспозиция пункта 3 статьи 720 ГК РФ предусматривает, что заказчик, принявший работу без проверки, лишается права ссылаться на недостатки работы, которые могли быть установлены при обычном способе ее приемки (явные недостатки).

Между тем, на сегодняшний день в правоприменительной практике арбитражных судов в рамках споров между заказчиками и подрядчиками (исполнителями) не редки случаи удовлетворения требований заказчика о взыскании неосновательного обогащения на стороне подрядчика после подписания окончательных актов приемки выполненных работ по госконтракту, получения заключений о соответствии построенного объекта требованиям проектной документации, а также ввода объекта в эксплуатацию.

Так, суды взыскивают неосновательного обогащения на стороне подрядчика (исполнителя) на основании результатов плановых проверок, проводимых финансовыми органами в отношении Заказчиков, оформленных в виде акта проверки контрольных органов.

В частности, суды указывают на то, что «иск о взыскании неосновательного обогащения на стороне подрядчика направлен на устранение нарушения принципа эффективного использования бюджетных средств с целью защиты публичных интересов и судебную оценку фактов, содержащихся в актах финансового органа, в целях установления в рамках состязательного судебного разбирательства баланса интересов сторон спорных правоотношений» [5].

Кроме того, суды указывают на то, что последующий финансовый (бюджетный) контроль направлен на реализацию публично-значимых целей бюджетного законодательства и законодательства о государственных закупках, а именно на защиты общего публичного интереса в экономичном и эффективном расходовании бюджетных средств при государственных закупках, действия сторон частноправового характера (подписание соответствующих актов приемок, соглашения и т. п.) сами по себе не могут нивелировать публично-значимые цели.

Между тем указанный подход не учитывает, что в соответствии со ст. 152 БК РФ подрядчик по госконтракту не является участником бюджетного процесса. Ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств относится к публичным отношениям, а акт, принимаемый на основании подобной проверки, касается исключительно публичных отношений, а именно избыточно израсходованных бюджетных денежных средств.

Закон о контрактной системе не закрепляет право государственного заказчика требовать с участника закупки, с которым заключен государственный контракт, возврата уплаченных денежных средств в случае их экономии.

Установление подобного права противоречило бы основным началам гражданского законодательства, поскольку исполнение государственного контракта, несмотря на закрепление в Законе о контрактной системе основных его положений, является частноправовой составляющей закупки.

Более того, в соответствии с общими положениями законодательства о контрактной системе помимо принципа эффективного расходования бюджетных средств ст. 12 Закона о контрактной системе также провозглашен принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.

Данный принцип предполагает, что заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд; должностные лица заказчиков должны нести персональную ответственность за соблюдение требований, предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, при выявлении нарушений, установленных в результате проведенного контроля, аудита и мониторинга.

Основным видом ответственности выступает административная ответственность (ст. ст. 7.29-7.32.6, 19.7.2 КоАП РФ), дополнительным – уголовная (ст. ст. 178, 200.4, 200.5, 200.6, 304 УК РФ).

Таким образом, вопреки позиций судов, нормы контрактной системы не должны применяться таким образом, что единственным, кто понесет ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств является сторона госконтракта, за счет хозяйственной деятельности которого достигается цель обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Поскольку подрядчик подписал государственный контракт и прилагаемые к нему документы в том виде, в котором они входили в аукционную документацию, и следовало заданным условиям при выполнении работ и составлении акта о приемке работ, то акт контрольного органа не может повлиять на его права и обязанности в частноправовых отношениях.

Аналогичная правовая позиция имела место быть вплоть до 2022 г. (Определение ВАС РФ от 11.03.2014 N ВАС-19891/13, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20.01.2021 по делу № А20-466/2020, Определение Верховного Суда РФ от 30.12.2020 N 305-ЭС20-20559 по делу N А40-321042/2019, Определении Верховного Суда РФ от 08.02.2022 № 308-ЭС21-27822 по делу № А63-275/2021 и др.).

Заключение. С учетом вышеуказанного, можно прийти к выводу о том, что наличие публичного интереса в отношениях, складывающихся в контрактной системе, бесспорно, однако и не всеобъемлющее.

Установление баланса публичных и частных интересов в каждом конкретном случае является задачей арбитражного суда, которая достигается посредством анализа представленных доказательств и установления фактических обстоятельств дела, не отдавая при этом приоритета публичным или частным интересам.

Разрешая указанную проблему, Верховный суд РФ в Определении от 03.08.2023 по делу № А40-108680/2022 поддерживает правовую позицию о том, что, соблюдая принцип равенства сторон гражданских правоотношений, акты контрольных органов по проверке соблюдения принципа эффективности расходования бюджетных средств не могут иметь безусловной обязательной для Подрядчика силы, при этом мнение каждой из сторон должно учитываться, каждая сторона должна иметь возможность судебной защиты, обратное привело бы к нарушению баланса интересов сторон [6].

Таким образом, нормы гражданского, бюджетного законодательства, законодательства о государственных (муниципальных) закупках, а также судебная практика ориентируют суды на установление в подобных случаях баланса частных и публичных интересов. В контрактных отношениях при заключении и исполнении государственных (муниципальных) контрактов, при привлечении к юридической ответственности необходимо соблюдение баланса публичных и частных интересов.

Литература

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Российская газета. – N 238-239. – 08.12.1994.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998. N 31. Ст. 3823.
3. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – № 80. – 12.04.2013.
4. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.05.2017 № 303-ЭС16-19977 по делу N А37-499/2016 // Картоoteca арбитражных дел [Электронный ресурс]. – URL : <https://kad.arbitr.ru/Card/135d2688-f7d7-4f2d-8ab9-f26544143108>(дата обращения: 20.05.2023).
5. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 17.01.2022 N 302-ЭС21-17055 по делу N А58-6426/2020 // Картоoteca арбитражных дел

[Электронный ресурс]. – URL : <https://kad.arbitr.ru/Card/3a7b1222-abf9-4731-a2b3-fa038cc42d9f>(дата обращения: 20.05.2023).

6. Определение Верховного Суда РФ от 03.08.2023 N 305-ЭС23-13493 по делу N A40-108680/2022// Картотека арбитражных дел [Электронный ресурс]. – URL : <https://kad.arbitr.ru/Card/acfcdbd16-f7e8-4d1b-b017-f762362e41f2> (дата обращения: 20.05.2023).

References

1. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' pervaja) ot 30.11.1994 № 51-FZ // Rossijskaja gazeta. –N 238-239. – 08.12.1994.

2. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 N 145-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii.03.08.1998. N 31. St. 3823.

3. Federal'nyj zakon ot 05.04.2013 N 44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlja obespechenija gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» // Rossijskaja gazeta. –№ 80. – 12.04.2013.

4. Opredelenie Sudebnoj kollegii po jekonomicheskim sporam Verhovnogo Suda RF ot 18.05.2017 № 303-JeS16-19977 po delu N A37-499/2016 // Kartoteka arbitrazhnyh del [Jelektronnyj resurs]. – URL : <https://kad.arbitr.ru/Card/135d2688-f7d7-4f2d-8ab9-f26544143108>(data obrashhenija: 20.05.2023).

5. Opredelenie Sudebnoj kollegii po jekonomicheskim sporam Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 17.01.2022 N 302-JeS21-17055 po delu N A58-6426/2020 // Kartoteka arbitrazhnyh del [Jelektronnyj resurs]. – URL : <https://kad.arbitr.ru/Card/3a7b1222-abf9-4731-a2b3-fa038cc42d9f>(data obrashhenija: 20.05.2023).

6. Opredelenie Verhovnogo Suda RF ot 03.08.2023 N 305-JeS23-13493 po delu N A40-108680/2022// Kartoteka arbitrazhnyh del [Jelektronnyj resurs]. – URL :<https://kad.arbitr.ru/Card/acfcdbd16-f7e8-4d1b-b017-f762362e41f2>(data obrashhenija: 20.05.2023).