ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 305-ЭС21-5987
Дело № А40-181659/2018

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

07.09.2021

Резолютивная часть определения объявлена 01.09.2021

Полный текст определения изготовлен 07.09.2021

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Павловой Н.В.,
судей Прониной М.В., Тютин Д.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе федерального государственного унитарного предприятия «Предприятие по управлению собственностью за рубежом» Управления делами Президента Российской Федерации на решение Арбитражного суда города Москвы от 26.06.2020 по делу № А40-181659/2018, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.09.2020 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.01.2021 по тому же делу по исковому заявлению федерального государственного унитарного

предприятия «Предприятие по управлению собственностью за рубежом» Управления делами Президента Российской Федерации к акционерному обществу «Главзарубежстрой» о взыскании неосновательного обогащения в размере 16 246 032,43 долларов США, а также процентов за пользование чужими денежными средствами в размере 1 525 957,41 долларов США (с учетом уточнения исковых требований в порядке, установленном статьей 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации),

при участии в деле Управления делами Президента Российской Федерации и Федерального казначейства в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

В заседании приняли участие представители:

от федерального государственного унитарного предприятия «Предприятие по управлению собственностью за рубежом» Управления делами Президента Российской Федерации - Заводскова Г.А., Канаев Ю.Н.;

от акционерного общества «Главзарубежстрой» - Уфимцева А.В.;

от Управления делами Президента Российской Федерации – Мильков М.А.;

от Федерального казначейства – Савастлеев А.А.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Павловой Н.В., выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

между федеральным государственным унитарным предприятием «Предприятие по управлению собственностью за рубежом» Управления делами Президента Российской Федерации (далее – заявитель, предприятие) и акционерным обществом «Главзарубежстрой» (г. Москва; далее - общество, ответчик) были заключены: государственный контракт от 01.08.2011

№ 032-А-4-29-3/ГК2011, государственный контракт от 30.11.2015 № 042-А-4-29-3/дп 2015, договор от 14.09.2012 № 028-а-4-29-3/ДП2012, договор от 19.11.2015 № 041-А-4-29-3/ДП 2015-с, договор от 12.12.2016 № 2с, договор от 26.11.2014 № 041-А-4-29-3/ду2014, договор от 07.12.2016 № 1с, договор от 08.10.2014 № 036-А-4- 29-3/ДУ 2014.

В соответствии с указанными выше контрактами и договорами ответчик должен был произвести ряд подрядных работ по разработке проектной документации, реставрации, строительства в отношении объектов, находящихся на территории иностранных государств: реконструкция комплекса зданий Сергиевского подворья в государстве Израиль, реконструкция жилого здания представительства ФГУП РАМИ РИА «Новости» в Соединённых Штатах Америки, реконструкция зданий военного атташата и иных зданий дипломатического представительства Российской Федерации во Французской Республике и др.

Работы по указанным договорам выполнены ответчиком и приняты заявителем, что, как указали суды при рассмотрении настоящего дела, подтверждается актами сдачи-приемки работ и справками о стоимости выполненных работ, подписанными сторонами без замечаний и возражений. Работы предъявлены и приняты в пределах твердой цены, установленной контрактами и договорами.

Федеральным казначейством в соответствии с приказами от 09.11.2017 № 502п, от 08.12.2017 № 521п проведена внеплановая выездная проверка в отношении предприятия по вопросу соблюдения условий предоставления и использования средств из федерального бюджета, предоставленных территориальным управлениям, предприятиям и учреждениям, находящимся в ведении Управления делами Президента Российской Федерации, по непрограммному направлению расходов «Управление делами Президента Российской Федерации» в рамках непрограммного направления деятельности «Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов» за период с 01.01.2010 по 01.10.2017.

В ходе проверки выявлены нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, иных нормативных актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета, государственных, муниципальных контрактов, целей, порядка и условий предоставления кредитов и займов, обеспеченных государственными и муниципальными гарантиями, целей, порядка и условий размещения средств бюджета в ценные бумаги объектов контроля.

Результаты проверки оформлены актом от 22.12.2017.

По результатам проверки в адрес заявителя вынесено предписание, согласно которому предприятию необходимо рассмотреть информацию об указанных в предписании нарушениях, а также принять меры путем взыскания причиненного указанными нарушениями ущерба Российской Федерации с подрядчиков – ответчика и ООО «ЕвроПрожеФранс», исполнителей - ООО «Зарубежпроект», ЗАО «Союзинформ», ООО «Центр негосударственной экспертизы «Бюро экспертных оценок в сфере строительства» в сумме 1 016 633 757,22 рубля, перечислить указанные средства в доход федерального бюджета на лицевой счет администратора доходов бюджета в срок до 10.08.2018.

Федеральное казначейство в предписании указало на то, что нарушения выразились в необоснованно учтенных в стоимости неподтвержденных лимитированных затрат (затраты на командировки, возведение титульных зданий и сооружений, непредвиденные расходы, средства на страхование ресурсов и строительно-монтажных рисков) на общую сумму 651 613 000,3 рубля; в завышенной стоимости материалов и оборудования в связи с необоснованным применением затрат на транспортировку, заготовительно-складские расходы, учтенные в стоимости материалов, рассчитанной по сметным нормативам базисно-индексным методом, невыполнением требуемого объема работ по договорам по авторскому надзору на сумму 56 329 000,1 рубля; необоснованном применении Сборника норм и расценок на реставрационно-восстановительные

работы по памятникам истории и культуры (ССН 84) на элементах объектов, не входящих в первую и вторую зоны охраны, некорректном применении расценок на приготовление бетонов - 64 732 000 рублей; завышенном расчете сметной стоимости в нарушение общих требований МДС 81-35.2004 и некорректном применении сметных норм и расценок при расчетах за выполненные работы - 174 948 000,3 рубля; оплате по завышенной стоимости договоров на разработку проектной документации и на выполнение работ по проведению негосударственной экспертизы сметной документации по реставрации, реконструкции комплекса зданий Сергиевского подворья - 18 424 000,3 рубля; необоснованном включении затрат на создание страхового фонда, непредвиденных работах и затратах на общую сумму 50 532 000,7 рубля, а также иные нарушения.

При рассмотрении дела № А40-22820/2019 суды установили, что предписание вынесено Федеральным казначейством в пределах полномочий и отвечает требованиям действующего законодательства; ответчик принимал участие в рассмотрении указанного дела в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора.

В дальнейшем предприятие обратилось к обществу с иском по настоящему делу о взыскании неосновательного обогащения, указав на предписание Федерального казначейства в качестве одного из доказательств, подтверждающих доводы, изложенные в исковом заявлении.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 26.06.2020, оставленным без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.09.2020 и постановлением Арбитражного суда Московского округа от 26.01.2021, в удовлетворении иска отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, предприятие, ссылаясь на существенные нарушения судами норм процессуального права, просило отменить принятые ими по делу судебные акты и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

В отзыве на кассационную жалобу общество указывает на отсутствие, по его мнению, оснований для отмены судебных актов, просит оставить кассационную жалобу заявителя без удовлетворения.

Третьи лица в отзывах поддерживают кассационную жалобу заявителя, просят отменить судебные акты, принятые по настоящему делу.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Павловой Н.В. от 07.07.2021 кассационная жалоба предприятия вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующим выводам.

При рассмотрении настоящего дела суды, руководствуясь нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), исходили из недоказанности заявленных требований, поскольку работы по контрактам выполнены ответчиком в полном объеме, что подтверждается подписанными обеими сторонами формами КС-2, КС-3, приняты заявителем без замечаний, у подрядчика имелось право получить за выполненную работу цену, установленную договором; денежные средства, составляющие, по мнению истца, неосновательное обогащение ответчика, оплачены истцом в полном объеме по согласованным в договорах и контрактах ценам, изменение цены договора после его исполнения на основании результатов последующих проверок не предусмотрено нормами бюджетного законодательства.

Суды также указали на то, что предписание Федерального казначейства, на которое ссылался заявитель в качестве одного из доказательств, по своей правовой природе не имеет отношения к настоящему спору, следовательно, указанный акт Федерального казначейства не может являться допустимым доказательством при рассмотрении настоящего дела.

Ссылка заявителя на разъяснения, содержащиеся в пункте 12 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.01.2000 № 51 «Обзор практики разрешения споров по договору строительного подряда» (далее – Информационное письмо № 51), была отклонена судами с указанием на то, что соответствующие разъяснения не могут быть учтены при рассмотрении настоящего дела с учетом его фактических обстоятельств.

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) бюджетом является форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

В соответствии со статьей 34 Бюджетного кодекса принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что 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).

Указанный принцип получил особое развитие в законодательстве, связанном с обеспечением государственных и муниципальных нужд.

В статье 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» указано, что настоящий Федеральный закон 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.

Аналогичные положения ранее содержались в части 1 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: настоящий Федеральный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (далее - размещение заказа), в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

При рассмотрении дела № А40-22820/2019 суды установили, что во исполнение соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета предприятию были перечислены денежные средства в общем размере 3 996 189 000 рублей, которые были использованы, в том числе, для оплаты указанных выше работ, подрядчиком при выполнении которых выступало общество.

Однако по результатам проверки Федеральным казначейством было вынесено предписание, в котором указаны факты нарушения норм бюджетного законодательства, связанные, в том числе, с оплатой работ, выполненных ответчиком, то есть установлено неэффективное использование бюджетных средств в ходе отношений по реализации государственных контрактов, что является, в свою очередь, причинением ущерба публичным интересам; предписание признано судами законным и обоснованным.

Иск по настоящему делу направлен на устранение нарушения принципа эффективного использования бюджетных средств с целью защиты публичных интересов и судебную оценку фактов, содержащихся в предписании органа государственного финансового (бюджетного) контроля, в целях установления в рамках состязательного судебного разбирательства баланса интересов сторон спорных правоотношений.

Суды не рассмотрели доводы заявителей в судебном разбирательстве в условиях состязательности, что привело к оставлению данного сегмента отношений (бюджетных и контрольно-ревизионных) без судебного контроля: факты, установленные органом государственного финансового (бюджетного) контроля по использованию бюджетных средств в реализации соответствующего государственного заказа применительно к конкретным государственным контрактам, остались без судебной оценки.

Верховный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что судебные акты, принятые без исследования всех существенных обстоятельств и доказательств, на которые ссылалась сторона спора, нарушают принципы законности, равноправия и состязательности (определения Верховного Суда Российской Федерации от 28.12.2015 № 308-ЭС15-1607, от 29.02.2016 № 305-ЭС15-13037, от 30.08.2018 № 305-ЭС17-18744(2)).

Между тем оставление без судебной оценки указанных выше фактов фактически нивелирует контрольную деятельность в сфере бюджетных правоотношений и правоотношений в области государственных закупок; такой подход приводит к бессмысленности деятельности по финансовому (бюджетному) контролю расходов бюджетных средств в условиях государственного заказа.

Однако последующий финансовый (бюджетный) контроль является важным элементом бюджетных отношений, в том числе – связанных с государственным закупками.

Указанные требования законодательства известны участникам отношений в сфере государственных закупок и формируют у добросовестных участников

таких отношений определенные разумные ожидания, связанные с результатами такого контроля в публичных интересах.

Следовательно, факты, установленные в рамках последующего финансового (бюджетного) контроля и влияющие на отношения сторон по исполнению государственного контракта, особенно нашедшие оценку в рамках иного судебного разбирательства, подлежат судебной оценке на основе необходимых процессуальных средств, предусмотренных законодательством, в том числе, при необходимости может быть назначена судебная экспертиза, тем более, что в настоящем случае предварительная государственная экспертиза, как указали суды, не проводилась.

При этом, поскольку последующий финансовый (бюджетный) контроль направлен на реализацию публично-значимых целей бюджетного законодательства и законодательства о государственных закупках, а именно – на защиту общего публичного интереса в экономичном и эффективном расходовании бюджетных средств при государственных закупках, действия сторон частного-правового характера (подписание соответствующих актов приемки, соглашений и т.п.) сами по себе не могут нивелировать публично-значимые цели.

Установление их баланса в конкретном случае – задача суда, который в настоящем случае такой баланс не устанавливал, не анализировал соответствующие доказательства, априори отдав приоритет частным интересам.

Так, при рассмотрении настоящего дела суды указали на приемку заявителем работ и наличие подписанных им соответствующих актов в качестве одного из обстоятельств, послуживших основанием для отказа в удовлетворении иска.

Однако нормы не только бюджетного законодательства и законодательства о государственных закупках, но и гражданского законодательства, а также судебная практика ориентируют суды на установление в подобных случаях баланса частных и публичных интересов.

По смыслу пункта 1 статьи 711 и пункта 1 статьи 746 Гражданского кодекса по договору строительного подряда оплате подлежит фактически выполненный (переданный заказчику) результат работ.

В пункте 12 Информационного письма № 51 содержится разъяснение, в соответствии с которым наличие акта приемки работ, подписанного заказчиком, не лишает заказчика права представить суду возражения по объему и стоимости работ.

Указанное разъяснение в совокупности с рядом норм Гражданского кодекса, в частности – статьями 753-756, направлено на защиту заказчика от недобросовестных действий подрядчика и не препятствует ему заявить в суде возражения по качеству, объему и стоимости работ, что и было осуществлено заявителем в рамках настоящего дела.

При этом баланс интересов сторон спорных отношений соблюдается и не несет для ответчика чрезмерное бремя – добросовестный исполнитель всегда имеет возможность доказать законность и добросовестность своих действий: соразмерность стоимости работ их объему, обоснованность/экономность (по смыслу законодательства о государственных закупках) стоимости работ и материалов, соответствие качества выполненных работ согласованным условиям, а значит соответствие полученных средств согласованным сторонами требованиям к качеству, соответствие оплаты фактически достигнутому качеству, равно как и иные обстоятельства, опровергающие чрезмерность расходов.

Ссылка судов при рассмотрении настоящего дела на статью 720 Гражданского кодекса не является верной, так как указанная норма подлежит толкованию в системной взаимосвязи с иными положениями действующего законодательства, в частности – с указанными выше положениями Гражданского кодекса.

Кроме того, статья 720 Гражданского кодекса не устанавливает прямой запрет для заказчика ссылаться на недостатки работы, а содержит ряд исключений (например, пункт 4 статьи 720 Гражданского кодекса).

Вышеизложенное свидетельствует о том, что при рассмотрении настоящего дела судами также допущено существенное нарушение норм материального права, выразившееся в неверном толковании ряда положений действующего законодательства.

Таким образом, требование по настоящему делу преследовало законную цель – возврат незаконно/неэкономно (несоразмерно) растраченных средств федерального бюджета. Основания предполагать данные обстоятельства были весомыми, поскольку базировались на фактах, установленных специально созданным в целях публичного контроля компетентным государственным органом и судами в ходе рассмотрения дела об оспаривании предписания компетентного государственного органа.

Однако следующее юридическое действие, которое могло бы обеспечить достижение указанной законной цели по возврату незаконно растраченных бюджетных средств, оказалось в принципе невозможным, поскольку суды по сути отказались рассматривать данное требование, предпринимать меры по формированию доказательственной базы исходя из характера требований, отказались анализировать доказательства по настоящему делу, доводы обеих сторон.

В результате, вопрос о том, имела ли место необоснованная растрата бюджетных средств в результате исполнения конкретного государственного контракта, так и не получил окончательного судебного ответа, равно как и вопрос о необходимости возврата несоизмеренно израсходованных средств в публичный бюджет государства, либо о признании таких расходов соразмерными и сохранении средств за подрядчиком, добросовестно и в соответствии с требованиями закона исполнившего обязательства перед публичным заказчиком. При этом суды не учли подходы судебной практики по спорному вопросу (дела № А40-309363/2019, А31-15420/2018, А40-209935/2019).

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает, что оспариваемые судебные акты арбитражных

судов первой, апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, как принятые с существенными нарушениями норм процессуального и материального права, дело подлежит направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела судам следует учитывать правовую позицию, содержащуюся в настоящем определении, дать полную оценку доказательствам, представленным истцом, установить баланс интересов сторон спора.

Руководствуясь статьями 176, 291.11 - 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда города Москвы от 26.06.2020 по делу № А40-181659/2018, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.09.2020 и постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.01.2021 по тому же делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Москвы.

Председательствующий судья

Н.В. Павлова

Судья

М.В. Пронина

Судья

Д.В. Тютин