

УДК 347

РАЗВИТИЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ВЗЫСКАНИЯ СТОИМОСТИ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ В ОТСУТСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) КОНТРАКТА

© 2024 г. А.А. Трофимов

Санкт-Петербургский государственный университет

E-mail: albert.trofimov@gmail.com

Поступила в редакцию 09.01.2023 г.

Аннотация. Статья представляет собой исследование судебной практики по вопросу взыскания неосновательного обогащения частными субъектами (поставщиками, подрядчиками, исполнителями) с государственных (муниципальных) заказчиков в отсутствие заключенного государственного (муниципального) контракта, предусмотренного законодательством о контрактной системе.

Ключевые слова: контрактная система, государственный контракт, дополнительные работы, неосновательное обогащение, публичные нужды, публичный интерес, баланс публичных и частных интересов, участие государства в экономике, принцип эффективности использования бюджетных средств.

Цитирование: Трофимов А.А. Развитие судебной практики взыскания стоимости товаров, работ, услуг в отсутствие государственного (муниципального) контракта // Государство и право. 2024. № 5. С. 42–51.

DOI: 10.31857/S1026945224050046

THE EVOLUTION OF THE LEGAL PRACTICE OF COLLECTING THE COST OF GOODS, WORKS, SERVICES IN THE ABSENCE OF A STATE (MUNICIPAL) CONTRACT

© 2024 A. A. Trofimov

St. Petersburg State University

E-mail: albert.trofimov@gmail.com

Received 09.01.2023

Abstract. The article is a study of judicial practice on the issue of recovery of unjustified enrichment by private entities (suppliers, contractors, performers) from state (municipal) customers in the absence of a concluded state (municipal) contract provided for by the legislation on the contract system.

Key words: contract system, 44-FZ, state contract, extra works, unjustified enrichment, public needs, public interest, balance of public and private interests, state participation in the economy, the principle of efficient use of budget money.

For citation: Trofimov, A.A. (2024). The evolution of the legal practice of collecting the cost of goods, works, services in the absence of a state (municipal) contract // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No 5, pp. 42–51.

Данное исследование посвящено анализу правоприменительной практики арбитражных судов Российской Федерации по спорам о взыскании поставщиками (подрядчиками, исполнителями) с государственных (муниципальных) заказчиков стоимости поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) в отсутствие государственного (муниципального) контракта.

В качестве объекта исследования выступили, в первую очередь, судебные акты арбитражных судов кассационной инстанции на всей территории Российской Федерации, Верховного Суда РФ за период с 2017 по 2022 г. Судебные акты, принятые арбитражными судами первой и апелляционной инстанций, не рассматривались как приоритетные объекты исследования, поскольку они не могут в полной мере претендовать на практикообразующее значение. Тем не менее, в исследовании учтены отдельные судебные акты таких арбитражных судов, в которых сформулированы правовые позиции, имеющие значение в разрезе поставленной проблемы.

Выбор указанных судебных актов обусловлен их доступностью в системе «Картотека арбитражных дел».

Начало выбранного периода исследования предопределено опубликованием Верховным Судом РФ Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 28 июня 2017 г. (далее — Обзор).

Длительность периода исследования представляется достаточной (более пяти лет), поскольку с момента опубликования Обзора состоялось значительное количество судебных актов, в которых имело место применение и развитие правовых позиций, изложенных в Обзоре. По предварительной оценке, объем доступной судебно-арбитражной практики превышает несколько сотен единиц. При этом для целей исследования были отобраны лишь те, которые содержат в себе оригинальные (несовпадающие) аргументы в развитие правовых позиций, изложенных в Обзоре, либо иные правовые позиции, в которых предпринималась попытка сформулировать иные критерии для разрешения конкретного спора. Критериями отбора судебных актов послужили: наличие в мотивировочной части правовой позиции, носящей полемический характер в контексте поставленных вопросов; отражение в судебном акте той или иной тенденции, складывающейся в правоприменительной практике.

В условиях отсутствия полной законодательной определенности в том, по каким единым правилам следует разрешать возникающие в практике споры,

в свете сохранения тенденции по не уменьшению количества рассматриваемых арбитражными судами дел данной категории, с учетом цен исковых требований, превышающих сотни миллионов рублей¹, актуальность проводимого исследования становится достаточно осознанной.

Целью проведения мониторинга стало выявление и анализ правовых проблем в правоприменительной практике в выбранной области, выявление тенденций развития судебно-арбитражной практики, а также противоречий для целей формирования предложений о повышении (устранении) правовой определенности, определение степени и существа влияния правовых позиций, изложенных в Обзоре на правоприменительную практику. Гипотезой исследования выступает то, что несмотря на то, что в Обзоре изложены примеры (критерии) разрешения споров, суды толкуют их расширительно.

Постановка проблемы. После замены Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ) новым Федеральным законом 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) сохранилась и продолжила развиваться практика предъявления исков частными субъектами о взыскании стоимости поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг с государственных (муниципальных) заказчиков при отсутствии заключенного государственного (муниципального) контракта.

В связи с принятием Закона № 94-ФЗ было принято два важных постановления Президиума ВАС РФ от 28 мая 2013 г. № 18045/12 и от 4 июня 2013 г. № 37/13, в которых была сформирована правовая позиция о недопустимости в отсутствие государственного (муниципального) контракта взыскания в качестве неосновательного обогащения стоимости поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг для государственных или муниципальных нужд в пользу контрагентов, которые вправе вступать в договорные отношения с бюджетными учреждениями исключительно посредством заключения контрактов в соответствии с требованиями Закона № 94-ФЗ².

¹ Так, например, в деле № А40-135106/2020 сумма иска превышала 452 млн руб., в деле № А40-184393/2020 — 300 млн руб., в деле № А40-110003/2019 — 151 млн руб.

² См.: Ковалькова Е.Ю. К вопросу о взыскании стоимости поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг при отсутствии государственного (муниципального) контракта // Ученые записки Казанского филиала РГУП. 2017. Т. 13. С. 192–203.

Упомянутыми судебными актами был придан уверенный толчок практике для ее смещения в сторону уменьшения случаев взыскания стоимости товаров, работ, услуг в отсутствие контракта. Через некоторое время в подтверждение указанного подхода было опубликовано Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25 февраля 2014 г. № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными», в п. 7 которого была проведена, казалось бы, четкая грань между двумя принципиально разными ситуациями, зависящими от того, кто выступает на стороне заказчика: частное лицо или публичный заказчик. Выведенная формула о недопустимости взыскания неосновательного обогащения за фактически выполненные при отсутствии государственного контракта работы не имела никаких исключений: такое взыскание открывало бы для недобросовестных исполнителей работ и государственных заказчиков возможность приобретать незаконные имущественные выгоды в обход законодательства о размещении государственного заказа.

Впоследствии Верховным Судом РФ была сформулирована уточняющая правовая позиция, изложенная в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 21 января 2015 г. № 308-ЭС14-2538 по делу № А77-602/2013 (далее – Определение от 21.01.2015 № 308-ЭС14-2538), согласно которой фактическое оказание услуг для государственных нужд без государственного контракта влечет возникновение неосновательного обогащения у государственного заказчика в случае, если отношения между заказчиком и исполнителем носят длящийся (регулярный) характер, работы не терпят отлагательства, деятельность исполнителя направлена на защиту охраняемого публичного интереса, нет претензий со стороны заказчика относительно объема и качества оказанных услуг. Таким образом, высшей судебной инстанции в определении по конкретному делу было предложено учитывать критерии, допускающие удовлетворение исков частных субъектов: 1) длительность (регулярность) отношений сторон; 2) безотлагательность работ; 3) защита охраняемого публичного интереса; 4) отсутствие претензий заказчика.

Позднее Верховным Судом РФ было констатировано, что судебная практика исходит из того, что по общему правилу без изменения заказчиком первоначальной цены государственного контракта фактическое выполнение подрядчиком дополнительных работ, не предусмотренных условиями этого контракта, не может породить обязанность заказчика по их оплате, поскольку в ином случае будут нарушены публичные интересы (определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 26.01.2016 № 303-ЭС15-13256, от 11.03.2020 № 303-ЭС19-21127).

Выявленная непоследовательность вырабатываемых арбитражной практикой позиций заслужила внимание Президиума Верховного Суда РФ, который 28 июня 2017 г. утвердил Обзор, в котором рассматриваемой проблеме был посвящен целый раздел (п. 20–24, а также п. 12). И хотя исходная (общая) посылка о недопустимости оплаты частному субъекту в отсутствие контракта была подтверждена (п. 20 Обзора), были предложены несколько критериев, основанных на существовавшей к тому моменту практике, которые составили исключения из общего правила о недопустимости взыскания такого неосновательного обогащения. В их число были включены следующие ситуации, когда такие иски подлежат удовлетворению:

1) когда невыполнение дополнительных работ грозит годности и прочности результата выполняемой работы или работ, необходимых для завершения технологического цикла (**критерий «годности и прочности»**) (п. 12 Обзора). Одновременно с указанными к дополнительным работам, подлежащим оплате заказчиком, также могут быть отнесены исключительно те работы, которые в соответствии со ст. 743 ГК РФ, исходя из имеющейся информации на момент подготовки документации и заключения контракта, объективно не могли быть учтены в технической документации, но должны быть произведены, поскольку без их выполнения подрядчик не может приступить к другим работам или продолжать уже начатые, либо ввести объект в эксплуатацию и достичь предусмотренного контрактом результата (**критерий «неучтенных, но необходимых работ»**). При этом как для первого, так и для второго случая необходимо: 1) наличие согласования заказчиком действий по проведению дополнительных работ; 2) чтобы выполненные работы не являлись самостоятельными по отношению к заключенному контракту; 3) отсутствие оснований полагать, что выполнение работ в сложившейся ситуации иным лицом было бы возможно без увеличения их стоимости;

2) когда из закона следует, что поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг являются обязательными для соответствующего исполнителя вне зависимости от его волеизъявления (**критерий «обязательности для исполнителя»**) (п. 21 Обзора). Отсутствие надлежащим образом оформленного контракта не должно препятствовать непрерывности процессов, на поддержание которых направлены действия исполнителя;

3) в случаях экстренного осуществления поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в связи с аварией, иной чрезвычайной ситуацией природного или техногенного характера, а также угрозой их возникновения (п. 22 Обзора). В данной категории был сформулирован **критерий «чрезвычайности и объективной необходимости»**, который

позволяет не допустить причинения существенно-го вреда жизни и здоровью населения. При этом: 1) оказание услуг/выполнение работ должно носить разовый характер; 2) они должны быть направлены исключительно на устранение/предотвращение аварии; 3) должен отсутствовать факт сговора и иных злоупотреблений в целях обойти законодательство о контрактной системе;

4) когда из существа обязательства (например, договора хранения) следует невозможность для исполнителя односторонними действиями прекратить исполнение после истечения срока действия государственного (муниципального) контракта или при превышении его максимальной цены (п. 23 Обзора);

5) когда обязательство собственника помещения в здании по оплате расходов по содержанию и ремонту общего имущества, которое возникает в силу закона и не обусловлено наличием договорных отношений и заключением государственного (муниципального) контракта (п. 24 Обзора).

Следует отметить, что перечисленные в п. 12, 21–24 Обзора ситуации рассматриваются арбитражными судами именно как исключения из общего правила о недопустимости взыскания стоимости поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг в отсутствие государственного (муниципального) контракта. Суды признают, что взыскание неосновательного обогащения с заказчиков возможно только в исключительных случаях, однако практика показывает, что количество таких исключительных случаев претендует на формирование новых правил.

Категория споров о взыскании неосновательно-го обогащения в отсутствие публичного контракта является одним³ из участков тонкой грани между публичными и частными интересами, которая обнаруживает проблему встраивания частного интереса в реализацию публичных функций и согласования таких интересов в ситуациях отсутствия специальных закупочных процедур. В условиях отсутствия четкого законодательного регулирования критерии разрешения данной категории споров, выработанные практикой, показывают, какие правовые гарантии имеются у частного субъекта, привлекаемого в некоторых особых случаях публичными субъектами для выполнения публично значимых целей. Ответ на данный вопрос является важным в том числе с точки зрения обеспечения конституционных гарантий права собственности, но и создания условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния

³ См.: *Кикавец В.В.* Правовая форма финансового обеспечения публичных закупок // Государство и право. 2022. № 3. С. 89–98.

граждан, взаимного доверия государства и общества (ст. 35, 75¹ Конституции РФ).

1. Критерий годности и прочности результата работ. Содержание данного критерия следует признать недостаточно определенным по своему содержанию и предполагающим высокую степень оценочности при его применении судами.

Наравне с тем, что дополнительные работы: 1) должны исключать нарушение годности и прочности результата выполняемой работы; 2) на момент подготовки документации и заключения контракта объективно не могли быть учтены в технической документации; 3) должны быть произведены, поскольку без их выполнения подрядчик не может приступить к другим работам или продолжать уже начатые, либо ввести объект в эксплуатацию и достичь предусмотренного контрактом результата, в описании критерия в Обзоре (п. 12) упоминаются и иные категории. В их числе: 4) необходимость согласования заказчиком действий по проведению дополнительных работ; 5) необходимость отсутствия доказательств того, что подрядчиком фактически выполнены самостоятельные по отношению к заключенному контракту работы; 6) должны отсутствовать основания полагать, что выполнение работ в сложившейся ситуации иным лицом было бы возможно без увеличения их стоимости.

Такие формулировки, изложенные в Обзоре, не позволяют как сторонам спора, так и арбитражным судам однозначно определить, обязательно ли наличие всех упомянутых требований, или же достаточно хотя бы одного или нескольких из них, а также, является ли указанный перечень исчерпывающим. Обобщение практики в п. 12 Обзора не может быть признано всецело направленным на ее консолидацию и обеспечение единообразия.

Судебная практика иллюстрирует различные примеры частичного применения судами требований, сформулированных в содержании рассматриваемого критерия. В одном деле⁴ суд, обратившись к анализу описанного в п. 12 Обзора содержания критериев, констатировал наличие в деле нескольких позиций (невозможность предусмотреть работы в документации, невозможность выполнения работ иным лицом без увеличения стоимости, а также то, что невыполнение этих работ негативно влияет на результат основных работ). В другом

⁴ См.: Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 05.02.2020 по делу № А41-43947/2019 (постановлением Арбитражного суда Московского округа от 23.07.2020 данное постановление оставлено без изменения. Определением Верховного Суда РФ от 02.11.2020 № 305-ЭС20-17691 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

деле⁵ суд указал, что все выполненные истцом дополнительные работы отвечают сразу нескольким из условий. При таком подходе отсутствует необходимость констатации соответствия одновременно всем требованиям при возможности проверки соответствия лишь «нескольким». Одновременно с этим суд констатировал наличие **потребительской ценности** для заказчика, факт **выполнения дополнительных работ в период срока действия контракта**, что не упоминалось в п. 12 Обзора, но вошло в предмет доказывания по конкретному делу.

Как указывают в ряде дел кассационные суды⁶, критерием отнесения дополнительных работ к оплачиваемым либо неоплачиваемым является не их необходимость в целом для завершения работ по договору, поскольку такая необходимость в любом случае предполагается, а необходимость их проведения немедленно в интересах заказчика, в частности в связи с тем, что приостановление работ могло привести к гибели или повреждению объекта строительства. При этом бремя доказывания того, что имелась необходимость немедленных действий в интересах заказчика, должно возлагаться именно на подрядчика.

Неопределенность содержания рассматриваемого критерия закономерно предопределила выработку в практике и иных требований, включаемых в содержание критерия, которые не предусмотрены ни Гражданским кодексом РФ, ни Законом о контрактной системе, ни Обзором. В некоторых судебных актах судами принимались во внимание аргументы частного субъекта о том, что дополнительные работы были выполнены без согласования с заказчиком во избежание «значительных затрат заказчика»⁷. В другом деле, хотя в иске было

отказано, суд кассационной инстанции⁸ указал, что доказательств «**безотлагательного характера дополнительных работ либо выполнения их в целях предотвращения большего ущерба**» материалы дела не содержат. В другом деле⁹ судами было установлено, что выполнение дополнительных работ было необходимо для выполнения спорного контракта, они не выполнялись истцом произвольно по своей инициативе, а осуществлялись по согласованию с заказчиком, что ответчиком и не оспаривалось, и без их выполнения объект в целом не был бы принят приемочной комиссией последнего; результат выполненных работ, представляет собой потребительскую ценность для заказчика; спорные работы напрямую связаны с предметом контракта, являлись социально значимыми и не носят самостоятельный характер. Таким образом, судами были применены критерий социальной значимости и критерий потребительской ценности для заказчика результата работ.

Распространенным, хотя и не всеми судами одинаково поддерживаемым¹⁰, стало сформулированное практикой требование о наличии **потребительской ценности** результата дополнительных работ для заказчика. Так, в деле¹¹ суды, констатировав согласование дополнительных работ заказчиком, также указали на то, что заказчик не оспаривает потребительскую ценность результата работ, а претензии по недостаткам отсутствуют. Тем самым суды переложили бремя доказывания по делу на муниципального заказчика, однако ни критерий годности и прочности, ни требование о наличии неучтенных, но необходимых работ не были описаны в судебных актах как доказанные

рассмотрение). Впоследствии данный кейс был включен в п. 35 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2020), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020 г.

⁸ См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.09.2021 по делу № А45-13638/2020 (Определением Верховного Суда РФ от 14.02.2022 № 304-ЭС21-23902 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

⁹ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 24.06.2021 по делу № А41-23149/2020 (Определением Верховного Суда РФ от 19.10.2021 № 305-ЭС21-18352 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ).

¹⁰ Довод отклонен: постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.06.2022 по делу № А46-7931/2021. Довод поддержан: постановление Арбитражного суда Московского округа от 24.06.2021 по делу № А41-23149/2020.

¹¹ См.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 02.12.2021 по делу № А09-11363/2020 (Определением Верховного Суда РФ от 01.04.2022 № 310-ЭС22-2957 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

⁵ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.08.2021 по делу № А41-78376/2019 (Определением Верховного Суда РФ от 17.11.2021 № 305-ЭС21-20989 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

⁶ См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.03.2019 по делу № А80-477/2017 (Определением Верховного Суда РФ от 22.07.2019 № 303-ЭС19-10947 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ); постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.09.2021 по делу № А56-129011/2019; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.01.2022 по делу № А76-14480/2020 (Определением Верховного Суда РФ от 30.05.2022 № 309-ЭС22-7016 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ), постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 26.05.2022 по делу № А51-18634/2021.

⁷ См.: Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2019 и постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.08.2019 по делу № А73-16916/2018 (отменены Определением Верховного Суда РФ от 11.03.2020 № 303-ЭС19-21127, направлены на новое

подрядчиком. В другом деле¹² суд, удовлетворяя иск также сослался на то, что дополнительные работы представляют для ответчика потребительскую ценность. При этом требование годности и прочности было сформулировано по-иному: данные работы было необходимо выполнить для обеспечения требований технической безопасности и достижения объектом гарантированных эксплуатационных показателей и его надежной и безопасной эксплуатации. Аргумент о наличии потребительской ценности результата дополнительных работ для заказчика не был поддержан Верховным Судом РФ¹³ в одном из определений по конкретному делу со ссылкой на п. 20 Обзора и постановление Президиума ВАС РФ от 28 мая 2013 г. № 18045/12, т.е. ссылкой на общее правило о недопустимости удовлетворения требований.

Анализ правоприменительной практики приводит к неизбежности постановки вопроса о том, какими средствами доказывания стороны обосновывают наличие/отсутствие критерия для разрешения такого рода споров. Во многих (хотя и не во всех) судебных делах¹⁴ назначалась судебная экспертиза, в которой перед экспертами ставились различные вопросы, предопределенные предметом доказывания в конкретных делах. В одном из дел¹⁵ суд кассационной инстанции, направляя дело на новое рассмотрение, признал преждевременным вывод судов об удовлетворении иска, поскольку при наличии возражений государственного заказчика было необоснованно отклонено его ходатайство о назначении судебной экспертизы, без которой не были полно исследованы обстоятельства, относящиеся к предмету доказывания. В другом деле суд

кассационной инстанции, отменяя судебные акты об удовлетворении иска, указал, что «перед судебной строительно-технической экспертизой перед экспертом вместо вопроса об угрозе невыполнения дополнительных работ годности и прочности объекта был поставлен вопрос о необходимом для достижения результата количестве песка, что неоднозначно»¹⁶. Таким образом, суды неверно определили бремя доказывания по указанному делу, что было исправлено в суде кассационной инстанции. В другом деле суд¹⁷ в отсутствие проведенной судебной экспертизы не раскрывал подробно того, как истцом был доказан весь набор критериев, а также содержание данных критериев, ограничившись ссылкой на положения закона и Обзора.

В случаях же, когда экспертиза не проводилась, в ряде дел рассматривался вопрос о том, достаточно ли признания факта выполнения дополнительных работ со стороны заказчика, или же законодатель не придает юридического значения поведению заказчика в данном вопросе. В этой части развитие правовой позиции из п. 12 Обзора получило в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 11 марта 2020 г. № 303-ЭС19-21127 по делу № А73-16916/2018. Было констатировано, что фактическое одобрение своими действиями заказчиком выполнения подрядчиком дополнительного объема работ не может быть признано надлежащим. Подтверждением одобрения заказчика на изменение условий контракта могло быть только явное и утвердительное его согласие на увеличение стоимости контракта¹⁸. Однако данная позиция не была единодушно воспринята судами кассационной инстанции, которые в некоторых делах не поддерживали подход,

¹² См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.07.2020 по делу № А41-102313/2018 (Определением Верховного Суда РФ от 11.11.2020 № 305-ЭС20-17255 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

¹³ См.: Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 11.03.2020 № 303-ЭС19-21127 по делу № А73-16916/2018 (Определением Верховного Суда РФ от 11.08.2020 № 198-ПЭК20 по делу отказано в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ).

¹⁴ См., напр.: Определение Верховного Суда РФ от 28.01.2022 № 306-ЭС21-26927 по делу № А55-11571/2019; определение Верховного Суда РФ от 14.05.2021 № 309-ЭС21-5157 по делу № А07-11356/2016; определение Верховного Суда РФ от 05.04.2021 № 303-ЭС21-2334 по делу № А73-11851/2017; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 26.05.2022 по делу № А83-18976/2019.

¹⁵ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.05.2022 по делу № А56-160676/2018; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.06.2022 по делу № А56-37716/2021 (аналогичный подход - постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.05.2022 по делу № А56-160676/2018).

¹⁶ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.09.2021 по делу № А21-7220/2019 (Определением Верховного Суда РФ от 17.12.2021 № 307-ЭС21-23854 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

¹⁷ См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.02.2022 по делу № А56-29670/2021 (Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.06.2022 данное постановление оставлено без изменения).

¹⁸ Хотя при этом в практике обнаруживаются и примеры применения правила эстоппеля (например, в постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.02.2019 по делу № А70-3507/2018 было установлено, что Межрегиональное территориальное управление, являясь осведомленным об отсутствии контракта, продолжало пользоваться услугами истца; ответчик не предпринял никаких действий по заключению контракта, не прекратил пользование услугами по хранению и уклонился от их оплаты, ссылаясь на проведение мероприятий по изысканию средств федерального бюджета, необходимых для проведения конкурсных процедур в рамках Закона о контрактной системе, в связи с чем требования о взыскании задолженности по договору на отстой теплохода были удовлетворены).

согласно которому письменное согласие заказчика не признавалось как достаточное согласование или поручение выполнить дополнительные работы¹⁹. В такой ситуации при наличии разных подходов в судебной практике нередко обнаруживаются примеры, когда подробное обоснование данного вопроса в мотивировочной части судебных актах не находит отражения²⁰.

2. Критерий обязательности для исполнителя.

Применение критерия обязательности для исполнителя наряду с рядовыми ошибками обнаруживает неоправданно широкую вариативность наполнения содержания данного критерия, выходящего за пределы описанной в Обзоре формулы, а также смешение (объединение) с критерием, предусмотренным п. 24 Обзора.

В одном деле суд удовлетворил требования о взыскании стоимости поставленных товаров, обосновав тем, что поставка топлива осуществлялась без контракта с социально значимой целью обеспечения бесперебойного энергоснабжения населения района в условиях ограниченных возможностей по устранению недостатка запасов топлива. В судебном постановлении²¹ было отражено, что исключения возможны в ситуациях, когда оказываемые услуги (выполняемые работы, поставляемый товар) носят **социально значимый характер** и являются **необходимыми для повседневного удовлетворения публичных нужд**; в частности, это касается ситуаций, когда существо предоставленного частноправовым субъектом исполнения является обязательной и социально значимой функцией заказчика, выполняемой им на постоянной основе и обусловленной жизненно важными потребностями и интересами людей, связанными с их неотъемлемыми правами и свободами, гарантированными государством (на жизнь, свободу передвижения, труд, отдых, социальное обеспечение, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование и т.д.), поэтому при отсутствии экстраординарных обстоятельств эта деятельность не подлежит прекращению, следовательно, соответствующие услуги,

работы, товары должны быть оплачены. Аналогичная позиция неоднократно встречается в других судебных актах, в которых социально значимыми функциями признавалась деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами²², осуществление пассажирских перевозок по регулярным муниципальным маршрутам по регулируемым тарифам²³, поставка товара (стульев для школы)²⁴, выполнение ремонтных работ помещений пожарных частей²⁵, выполнение работ по ремонту табло остановок общественного транспорта²⁶ и т.п.

Таким образом, суды, ссылаясь на п. 21 Обзора, дополняют его категорией социально значимой цели при условии необходимости повседневного удовлетворения публичных нужд (непрерывности). Содержание данных категорий все так же остается неопределенным: не исключается полная подмена содержания понятия «публичные нужды» категорией социально значимой цели, которая не имеет легального определения. Предоставление частным субъектом товаров, работ, услуг при необходимости повседневного удовлетворения публичных нужд (непрерывности), по сути, может представлять собой другую категорию — чрезвычайности (п. 22 Обзора), которая предполагает другой предмет доказывания по делу в случае спора.

Рассматриваемый критерий также был существенно расширен в другом деле, в котором суд апелляционной инстанции, отменяя решение нижестоящего суда об отказе в иске²⁷, со ссылками на п. 21 и 22 Обзора и Определение от 21 января 2015 г. по делу № 308-ЭС14-2538 применил критерии: **длительности и регулярного характера отношений** между заказчиком и подрядчиком, основанных до выполнения спорных работ на контракте; выполнение работ **в условиях, не терпящих отлагательства** до момента заключения государственного (муниципального) контракта; **направленность действий подрядчика на защиту охраняемых законом публичных интересов**; отсутствие претензий со стороны заказчика относительно объема

¹⁹ См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22.12.2021 по делу № А55-24107/2020; постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.09.2021 по делу № А41-75730/2020.

²⁰ См.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 02.12.2021 по делу № А78-11534/2020; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12.10.2021 № Ф04-5217/2021 по делу № А81-275/2021.

²¹ См.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 19.12.2019 по делу № А69-187/2019 (постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 09.06.2020 данное постановление оставлено без изменения; определением судьи Верховного Суда РФ от 15.10.2020 № 302-ЭС20-14607 отказано в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ).

²² См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.05.2022 по делу № А70-16092/2021.

²³ См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.12.2021 по делу № А46-1971/2020.

²⁴ См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19.05.2020 по делу № А81-3951/2019.

²⁵ См.: Постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.01.2020 от 22.12.2020 по делу № А27-7655/2019.

²⁶ См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25.03.2022 по делу № А67-1111/2021.

²⁷ См.: Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 13.04.2021 по делу № А73-17577/2020 (постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 09.07.2021 данное постановление оставлено без изменения).

и качества выполненных работ. При этом судами не было учтено, что актуальность позиции, изложенной в Определении от 21 января 2015 г. по делу № 308-ЭС14-2538, была частично утрачена в связи с изданием Обзора, а также прямым противоречием ряда указанных в нем критериев Обзору (например, длительности и регулярного характера отношений, указанных в Определении от 21.01.2015 по делу № 308-ЭС14-2538, и разовый характер выполнения работ, указанный в п. 22 Обзора).

Применение рассматриваемого критерия связано с рядом различных судебных ошибок. Так, например, в одном деле²⁸ суд неверно толкует положения п. 21 Обзора, делая вывод о том, что п. 21 Обзора является применимым, когда своевременное заключение контракта невозможно. Однако такой вывод не просто отсутствует в п. 21 Обзора, но прямо противоречит самому смыслу контрактной системы и ее принципам (ст. 6–8 Закона о контрактной системе²⁹).

В другом деле суды трех инстанций³⁰ удовлетворили иск о взыскании задолженности по оплате услуг по перевозке военнообязанных. Истец оказал ответчику услуги по перевозке военнообязанных для проведения совместных стратегических учений. Суды мотивировали следующим: «доставка граждан, пребывающих в запасе, на проверочные сборы для участия в стратегических учениях, свидетельствует о **срочном характере** оказанных услуг, который исключал соблюдение предусмотренной законом процедуры заключения государственных контрактов ввиду длительности ее проведения». Однако ни законодательством, ни Обзором такое основание как срочность оказания услуг не предусмотрено.

Не во всех случаях в равной степени надлежащим образом в мотивировочных частях судебных актов можно обнаружить описание наличия действительной обязанности истца по оказанию услуг. В конкретном деле суды³¹ удовлетворили требование о взыскании стоимости услуг по выполнению полетов по оказанию скорой медицинской помощи на основе просьбы заказчика по завершеному контракту, однако обязанность исполнителя не была обоснована наличием нормативного правового акта или иного основания возникновения.

²⁸ См.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.02.2019 по делу № А70-3507/2018.

²⁹ См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / пред. редкол. И.Ю. Артемьев. М., 2015. С. 45–50.

³⁰ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.04.2019 по делу № А56-42069/2018.

³¹ См.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 26.02.2019 по делу № А33-15614/2018.

В другом деле суды всех инстанций³² удовлетворили иск о взыскании неосновательного обогащения стоимости оказанных услуг по промывке канализационного коллектора, выполненных в отсутствие муниципального контракта на основании гарантийного письма заказчика. В обоснование решения судами была приведена ссылка на п. 21 Обзора и упоминание неконкретизированной специфики отношений в сфере энергоснабжения, однако судами не было обосновано то, что исполнитель не был вправе отказаться от оказания таких услуг.

3. Чрезвычайная ситуация или угроза ее возникновения. Применение критерия **чрезвычайности и объективной необходимости** в целом обнаруживает довольно ограниченное применение. Следует признать, что арбитражные суды не склонны широко применять данное основание для удовлетворения исковых требований. Как справедливо указано в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 20 февраля 2019 г. № Ф06-42957/2019 по делу № А65-7812/2018, требование чрезвычайности подразумевает исключительность рассматриваемого обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях. Само по себе введение режима чрезвычайной ситуации не означает необходимости выполнения любого вида работ в указанный период без заключения муниципального контракта в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, с использованием конкурентных способов размещения заказа³³.

В то же время обнаруживаются и противоположные подходы арбитражных судов к схожим спорам. Так, суд³⁴ удовлетворил требования о взыскании стоимости оказанных услуг по уборке снега, оказанных сверх согласованных объемов по муниципальному контракту, мотивировав это тем, что в данном случае необходимость быстрого реагирования на обильные снегопады для обеспечения жизнедеятельности населенного пункта в виде уборки снега сверх объемов, предусмотренных

³² См.: Решение Арбитражного суда Калининградской области от 25.11.2019 по делу № А21-6820/2019 (оставлено без изменений постановлениями Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.02.2020 и Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.05.2020, определением Верховного Суда РФ от 10.08.2020 № 307-ЭС20-10127 отказано в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

³³ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.05.2021 по делу № А32-39560/2020 (определением Верховного Суда РФ от 03.08.2021 № 308-ЭС21-12035 отказано в передаче дела в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

³⁴ См.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.09.2021 по делу № А07-12319/2020.

муниципальным контрактом, имеет экстренный характер, поскольку оказываемые услуги направлены на недопущение чрезвычайной ситуации. В других делах суды³⁵ преимущественно отклоняли довод истцов о том, что выполненные ими работы были направлены на недопущение возникновения чрезвычайной ситуации на дорогах, следовательно, подлежали оплате вне зависимости от наличия контракта. Как указывали суды, сама по себе необходимость выполнения спорных работ не свидетельствует о том, что такая необходимость носила экстренный характер. В одном из дел³⁶ суд признал скапливание снега и наледи и необходимость их удаления в зимний период общеизвестным фактом, который не нуждается в доказывании (ч. 1 ст. 69 АПК РФ), а значит, данные работы могли быть запланированы заранее.

Спорным представляется подход, при котором категория чрезвычайности применяется к разработке или корректировке проектной документации для выполнения работ, поскольку в таком случае производится подмена исключительного случая, предусмотренного п. 12 Обзора (со своими требованиями), п. 22, а также поскольку сама по себе может отсутствовать чрезвычайность.

В одном деле³⁷ суд исходил из того, что стороны не отрицали, что истец выполнял работы **в срочном порядке, не имело времени на проведение торгов** по данному предмету (корректировка проектной документации) контракта, в связи с чем иск был удовлетворен. Однако ни срочность выполнения работ, ни длительность проведения торгов, ни сама по себе необходимость выполнения работ не являются основаниями для удовлетворения подобных исковых требований, поскольку они не предусмотрены законодательством.

Заключение

Исследованный массив правоприменительной практики демонстрирует, что судебная практика по рассмотренному вопросу не является однородной, стабильной и в одинаковой степени достаточно аргументированной. Правовые позиции Верховного

Суда РФ не всегда воспринимаются нижестоящими судами, подвергаются расширительному или ограничительному толкованию и применению. Неопределенность рассмотренных критериев и требований для удовлетворения исков рассмотренной категории дел влияет на определение предмета доказывания, распределение бремени доказывания, а также на иные процессуальные вопросы.

Выявлено, что в условиях отсутствия четких законоположений перечень исключений, вырабатываемых самостоятельно судебной практикой, не является исчерпывающим, а также определенным по своему содержанию. Это наравне с отсутствием четкого понимания судами соотношения между значением Обзора и определений Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ по конкретным делам предопределяет выработку судебной практикой иных критериев, которые прямо не предусмотрены ни законодательством, ни Обзором. Также это ориентирует суды по-разному толковать не только само законодательство о контрактной системе, но и текст Обзора.

В то же время представляется, что случаи удовлетворения исковых требований о взыскании неосновательного обогащения в отсутствие государственного (муниципального) контракта, должны продолжаться рассматриваться как исключительные, а их количество должно стремиться к минимальному. Предлагаемые судебной практикой новые критерии (в частности, потребительской ценности, избежание значительных затрат заказчика, безотлагательный или срочный характер работ, социальной значимости, необходимости для повседневного удовлетворения публичных нужд, направленности действий на защиту охраняемых законом публичных интересов), при наличии которых иски о взыскании неосновательного обогащения в отсутствие публичного контракта подлежат удовлетворению, не могут быть немотивированно поддержаны. Это обосновывается тем, что такие критерии не наполнены недвусмысленным содержанием, являются оценочными. Признавая саму ценность разрабатываемых судами новых подходов необходимо учитывать их при дальнейшей настройке параметров современной контрактной системы.

Следует оценить позитивно предпринятую Верховным Судом РФ попытку систематизировать типовые случаи рассматриваемых споров. Однако в условиях, когда такой перечень казусов не является исчерпывающим, а следовательно, суды имеют возможность расширительно использовать данные критерии, то более обоснованным представляется подход, при котором было бы закреплено единое правило толкования, которое содержало в себе соответствующие критерии. Таким образом, представляется целесообразным обеспечить изложение исчерпывающего и в достаточной

³⁵ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.01.2020 по делу № А28-2002/2019; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.08.2020 по делу № А13-13204/2019; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25.11.2021 по делу № А42-9687/2020; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 15.12.2021 по делу № А42-2419/2021.

³⁶ См.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30.05.2022 по делу № А62-4293/2021.

³⁷ См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.02.2020 по делу № А32-16939/2019 (Определением Верховного Суда РФ от 15.05.2020 № 308-ЭС20-5738 отказано в передаче дела в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления).

степени конкретного перечня исключений, при которых рассмотренная категория дел подлежит удовлетворению.

Выявленное расширение судебной практикой перечня и содержания критериев, изложенных в Обзоре, приводит к поощрению недобросовестного поведения со стороны участников контрактной системы (как заказчиков, так и исполнителей). Одновременно с этим негативный эффект усматривается и в части снижения эффективности планирования закупок (гл. 2 Закона о контрактной системе) и бюджетных ассигнований (ст. 174² БК РФ), а также увеличению рисков неэффективного использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ).

Отметим также, что проведенное исследование не включало в себя рассмотрение вопросов о наличии и эффективности существующей публично-правовой ответственности участников контрактной системы и иных лиц при реализации рисков казны по выплате неосновательного обогащения, процентов за неправомерное пользование чужими денежными средствами, судебных расходов

(включая оплату судебных экспертиз), что может стать предметом отдельного изучения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Кикавец В.В.* Правовая форма финансового обеспечения публичных закупок // Государство и право. 2022. № 3. С. 89–98.
2. *Ковалькова Е.Ю.* К вопросу о взыскании стоимости поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг при отсутствии государственного (муниципального) контракта // Ученые записки Казанского филиала РГУП. 2017. Т. 13. С. 192–203.

REFERENCES

1. *Kikavets V.V.* The legal form of financial support for public procurement // State and Law. 2022. No. 3. Pp. 89–98 (in Russ.).
2. *Kovalkova E. Yu.* On the issue of recovery of the cost of goods delivered, works performed, services rendered in the absence of a state (municipal) contract // Scientific notes of the Kazan branch of the Russian State Unitary Enterprise. 2017. Vol. 13. Pp. 192–203 (in Russ.).

Сведения об авторе

ТРОФИМОВ Альберт Алексеевич — кандидат юридических наук, ассистент кафедры административного и финансового права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета; 199034 г. Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7/9
ORCID: 0000-0002-3575-6743

Authors' information

TROFIMOV Albert A. — PhD in Law, Assistant of the Department of Administrative and Financial Law, Faculty of Law, St. Petersburg State University; 7/9 Universitetskaya Emb., 199034 St. Petersburg, Russian