

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 308-ЭС21-20570
Дело № А63-8366/2020

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Резолютивная часть определения объявлена 16.02.2022

Полный текст определения изготовлен 24.02.2022

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

председательствующего Павловой Н.В.,

судей Завьяловой Т.В., Прониной М.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Домострой» на постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.07.2021 по делу № А63-8366/2020 Арбитражного суда Ставропольского края по исковому заявлению Управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Ессентуки к обществу с ограниченной ответственностью «Домострой» о расторжении муниципального контракта от 05.02.2020 № 0121200004719001125-01 на реконструкцию Суворовского шоссе от ул. 41 проезд до ул. Коломейцева в г. Ессентуки Ставропольского края, а также по встречному иску общества с ограниченной ответственностью

«Домострой» к Управлению жилищно-коммунального хозяйства администрации города Ессентуки о внесении изменения в пункты 1.5, 2.4 контракта и взыскании стоимости фактически выполненных работ,

при участии в деле Администрации городского округа «Город-курорт Ессентуки», Министерства дорожного хозяйства и транспорта Ставропольского края, общества с ограниченной ответственностью «Строительный дорожный контроль» в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

В судебном заседании приняли участие:

– от общества с ограниченной ответственностью «Домострой» - Павленко Е.К.;

– от Управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Ессентуки - Баламут В.А.

Администрация городского округа «Город-курорт Ессентуки», Министерство дорожного хозяйства и транспорта Ставропольского края, общество с ограниченной ответственностью «Строительный дорожный контроль», извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, своих представителей для участия в судебном заседании не направили, в связи с чем дело рассмотрено в порядке статьи 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в их отсутствие.

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 Управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации города Ессентуки (далее – управление) и обществом с ограниченной ответственностью «Домострой» (Ставропольский край; далее – общество,

заявитель) заключен муниципальный контракт на реконструкцию Суворовского шоссе от ул. 41 проезд до ул. Коломейцева в городе Ессентуки Ставропольского края.

Общая стоимость выполнения работ по условиям муниципального контракта составляет 250 347 215, 66 рубля (п. 2.1 контракта), со сроком исполнения работ по 30 ноября 2020 года (п. 1.5 контракта).

Муниципальный контракт был размещен на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок: <https://zakupki.gov.ru>, идентификационный код закупки: 193262603046026260100100200024299414.

В дальнейшем решением Думы города Ессентуки 03.06.2020 № 47 «О внесении, изменений в решение Думы города Ессентуки от 27.11.2019 № 104 «О бюджете муниципального образования городского округа город-курорт Ессентуки на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» уменьшен объем бюджетных ассигнований, в частности по подпрограмме «Развитие транспортной системы и обеспечение безопасности дорожного движения» (мероприятия на строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования местного значения за счет средств краевого бюджета).

Данным нормативным актом ассигнования на реконструкцию Суворовского шоссе от ул. 41 проезд до ул. Коломейцева в г. Ессентуки Ставропольского края исключены в полном объеме.

04.06.2020 администрацией города Ессентуки до сведения управления доведено уведомление о бюджетных ассигнованиях по расходам муниципального образования городского округа город-курорт Ессентуки от 04.06.2020 на основании решения Думы города Ессентуки от 03.06.2020 № 47, в соответствии с которым по коду бюджетной классификации Российской Федерации 614 04 09 02 3 01 S649X 400 бюджетные ассигнования, предусмотренные на оплату контракта, уменьшены до 0 рублей (ассигнования на реконструкцию Суворовского шоссе от ул. 41 проезд до ул. Коломейцева в г. Ессентуки Ставропольского края исключены в полном объеме).

Управление направило в адрес общества письмо с описанием сложившихся обстоятельств и предложением рассмотреть возможность согласования дополнительного соглашения о расторжении контракта по соглашению сторон.

В ответном письме общество выразило несогласие на расторжение контракта, поскольку воля заявителя была направлена исключительно на завершение работ по объекту, и предложило рассмотреть вопрос о заключении дополнительного соглашения к контракту в части продления сроков завершения работ на 2021 год.

18.06.2020 года управлением в адрес общества было направлено письмо о невозможности продления срока исполнения контракта в связи с невозможностью исполнения управлением своих обязательств в части оплаты муниципального контракта, повторно предложено расторгнуть контракт по соглашению сторон.

В ответ на вышеназванное письмо общество в адрес управления направило ответ, в котором не выразило свое согласие на расторжение контракта по соглашению сторон.

Отказ общества от расторжения контракта по соглашению сторон послужил основанием для обращения управления в суд с иском по настоящему делу.

Заявитель направил в суд встречное исковое заявление о внесении изменений в пункты 1.5, 2.4 контракта, а также о взыскании стоимости фактически выполненных работ.

Решением Арбитражного суда Ставропольского края от 09.09.2020 исковые требования управления удовлетворены в полном объеме.

Встречные исковые требования общества удовлетворены частично. С управления в пользу общества взыскано 17 296 523, 47 рубля задолженности за выполненные работы по муниципальному контракту.

В удовлетворении остальной части встречного иска отказано.

Определением от 12.02.2021 Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд перешел к рассмотрению дела по правилам, установленным для рассмотрения дела в арбитражном суде первой инстанции.

Постановлением от 28.04.2021 Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда принят новый судебный акт: судом принят отказ общества от исковых требований по встречному иску в размере 35 544 518 рублей, в указанной части производство по делу прекращено.

В удовлетворении исковых требований управления отказано.

Встречное исковое заявление общества удовлетворено. Внесены изменения в пункты 1.5, 2.4 муниципального контракта, указанные пункты изложены в следующей редакции: «1.5. Сроки выполнения работ: отдельные этапы не предусмотрены. Выполнение работ осуществляется с момента заключения муниципального контракта по 30 ноября 2021 года. Подрядчик по согласованию с заказчиком может досрочно сдать выполненные работы. Заказчик вправе досрочно принять и оплатить такую работу в соответствии с условиями контракта.»; «2.4. Источник финансирования контракта из следующих средств: - средства краевого бюджета на 2020-2021 гг.; средства местного бюджета на 2020-2021 гг.».

Также с управления в пользу общества взыскано 17 296 523,47 рубля задолженности за выполненные работы по муниципальному контракту, 982 рубля судебных расходов по уплате государственной пошлины.

Постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.07.2021 постановление суда апелляционной инстанции в части отказа в удовлетворении исковых требований управления и удовлетворения встречного искового требования общества о внесении изменений в пункты 1.5, 2.4 муниципального контракта отменено.

Исковое требование управления удовлетворено в полном объеме; муниципальный контракт расторгнут.

В остальной части постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.04.2021 оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, общество, ссылаясь на существенные нарушения судами норм материального права, просило отменить постановление суда кассационной инстанции в части удовлетворения требований управления, принять новый судебный акт об удовлетворении требований общества и об отказе в удовлетворении требований управления.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Павловой Н.В. от 29.12.2021 кассационная жалоба общества вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на кассационную жалобу управление просит отказать в удовлетворении кассационной жалобы общества.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 29114 Кодекса законность обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующим выводам.

При разрешении настоящего спора суд апелляционной инстанции исходил из того, что порядок урегулирования правоотношений сторон по заключенному государственному (муниципальному) контракту при полном отзыве лимитов бюджетных обязательств Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе) нормативно не регламентирован.

Суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что при определении того обстоятельства, является ли полный отзыв лимитов бюджетных обязательств основанием к расторжению муниципального контракта, следует исходить из аналогии закона. Подлежит применению пункт 6 части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ, предусматривающий возможность изменения условий контракта при изменении объемов финансирования.

Указанное свидетельствует об обязанности управления обеспечить согласование новых условий муниципального контракта. Апелляционный суд также исходил из того, что положениями Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс), Закона № 44-ФЗ не предусмотрено, что недостаточность бюджетного финансирования является основанием для расторжения контракта, заключенного с использованием публичных процедур.

Суд кассационной инстанции, руководствуясь нормами Закона № 44-ФЗ и Гражданского кодекса, указал на то, что применительно к настоящему делу полное отсутствие финансирования спорных работ по не зависящим от управления причинам является существенным и достаточным обстоятельством для расторжения контракта.

Поскольку обстоятельства бюджетного финансирования в рамках исполнения контракта являются одними из наиболее существенных обстоятельств, из которых стороны исходят при его заключении, отсутствие финансирования на последующие периоды является значимым, существенным и достаточным основанием, как указал суд кассационной инстанции, для расторжения контракта в порядке статей 450, 451 Гражданского кодекса.

Между тем судами не учтено следующее.

В статье 1 Закона № 44-ФЗ 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.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является специальным институтом, регулирующим особые правоотношения, для которого, однако, характерны и применимы многие элементы гражданских правоотношений.

Одним из таких общих элементов является институт расторжения договора.

Спор между сторонами настоящего дела возник в связи с различным толкованием такого правового института как расторжение договора (муниципального контракта) в связи с существенным изменением обстоятельств.

В настоящем случае управление неоднократно указывало на то, что бюджетные ассигнования были исключены в полном объеме. Это обстоятельство является, по мнению управления, безусловным основанием, исключающим возможность исполнения сторонами своих обязательств в соответствии с положениями статьи 451 Гражданского кодекса, в связи с чем необходимо отметить следующее.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением их изменения по соглашению сторон, в том числе, в случаях, предусмотренных пунктом 6 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, при уменьшении ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика как получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств. При этом государственный или муниципальный заказчик в ходе исполнения контракта обеспечивает согласование новых условий контракта, в том числе цены и (или) сроков исполнения контракта и (или) количества товара, объема работы или услуги, предусмотренных контрактом.

В случае уменьшения казенному учреждению как получателю бюджетных средств главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения казенным учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им государственных (муниципальных) контрактов, казенное учреждение должно обеспечить согласование в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд новых условий таких государственных (муниципальных) контрактов, в том числе по цене и (или) срокам их исполнения и (или) количеству (объему) товара (работы, услуги) (пункт 6 статьи 161 Бюджетного кодекса).

В соответствии с пунктом 6.1 статьи 161 Бюджетного кодекса в случае признания в соответствии с Бюджетным кодексом утратившими силу положений закона (решения) о бюджете на текущий финансовый год и плановый период в части, относящейся к плановому периоду, казенное учреждение вправе не принимать решение о расторжении ранее заключенных договоров и соглашений, подлежащих оплате в плановом периоде, при условии заключения дополнительных соглашений к указанным договорам и соглашениям, определяющих условия их исполнения в плановом периоде.

Согласно положениям статьи 767 Гражданского кодекса при уменьшении соответствующими государственными органами или органами местного самоуправления в установленном порядке средств соответствующего бюджета, выделенных для финансирования подрядных работ, стороны должны согласовать новые сроки, а если необходимо – и другие условия выполнения работ. Подрядчик вправе требовать от государственного или муниципального заказчика возмещения убытков, причиненных изменением сроков выполнения работ. Данное регулирование в части обязанности сторон контракта согласовать новые сроки и условия выполнения работ согласуется с положениями пункта 6 части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ, статьи 161 Бюджетного кодекса.

Таким образом, при уменьшении средств бюджета, выделенных для финансирования подрядных работ, необходимо руководствоваться положениями пункта 6 части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ, статьи 161 Бюджетного кодекса, статьи 767 Гражданского кодекса.

Следовательно, является верным вывод суда апелляционной инстанции, в соответствии с которым действующим законодательством не определено, является ли полный отзыв лимитов бюджетных обязательств основанием к расторжению муниципального контракта.

Вместе с тем, так как порядок урегулирования правоотношений сторон по заключенному государственному (муниципальному) контракту при полном отзыве лимитов бюджетных обязательств Законом № 44-ФЗ нормативно не регламентирован, к спорным правоотношениям с участием казённых учреждений подлежат применению положения статьи 161 Бюджетного кодекса с учетом следующих особенностей.

Одной из основ договорного права является принцип «*pacta sunt servanda*», который предполагает необходимость исполнения сторонами договора принятых на себя обязательств (статья 309 Гражданского кодекса).

При этом не менее значимой для договорного права является и оговорка о неизменности обстоятельств - «*clausula rebus sic stantibus*», призванная нивелировать негативные для сторон последствия непредвидимого в момент заключения договора изменения внешней ситуации.

Доктрина существенного изменения обстоятельств нашла свою реализацию в положениях статьи 451 Гражданского кодекса.

Статьей 451 Гражданского кодекса предусмотрена возможность расторжения договора в связи с существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при его заключении. При этом изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях.

Применение положений данной нормы возможно только при наличии совокупности фактов, свидетельствующих об исключительности, непредвидимости и существенности возникших обстоятельств.

При решении вопроса о расторжении или изменении договора в связи с существенным изменением обстоятельств суду надлежит установить наличие

каждого из обязательных условий, указанных в пункте 2 статьи 451 Гражданского кодекса, подтверждающих приоритет защиты стабильности исполнения договорных обязательств:

1) в момент заключения договора стороны исходили из того, что такого изменения обстоятельств не произойдет;

2) изменение обстоятельств вызвано причинами, которые заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения при той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру договора и условиям оборота;

3) исполнение договора без изменения его условий настолько нарушило бы соответствующее договору соотношение имущественных интересов сторон и повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора;

4) из обычаев или существа договора не вытекает, что риск изменения обстоятельств несет заинтересованная сторона.

Все указанные в данной норме условия должны соблюдаться одновременно. Бремя доказывания их соблюдения лежит на лице, требующем расторжения или изменения договора.

Судебная практика, сформированная после принятия статьи 451 Гражданского кодекса, исходила из исключительности оснований для ее применения, имея в виду, что различные изменения экономической ситуации, повлекшие за собой ухудшение финансового положения одной из сторон договора (финансовый кризис 1998 года, инфляционные процессы 2008 года), по существу выступают рисками, сопутствующими предпринимательской деятельности, и в большинстве случаев должны быть предвидимыми для участников этой деятельности (постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 03.02.1998 № 5343/96, от 13.04.2010 № 1074/10, от 30.11.2010 № 9600/10).

Отмена бюджетных ассигнований может быть вызвана различными обстоятельствами, часть из которых можно предвидеть заранее, а другая часть может являться непредвиденной, заинтересованная сторона не могла их преодолеть при той степени заботливости и осмотрительности, какая от неё требовалась по характеру договора и условиям оборота.

В той мере, в какой наступление этих обстоятельств не могло быть разумно предвидено, предотвращено участниками гражданского оборота, что для обычного участника оборота, осуществляющего предпринимательскую (экономическую) деятельность является исключительным случаем, может быть признано допустимым применением положений статьи 451 Гражданского кодекса.

В то же время само по себе изменение обстоятельств не может автоматически влечь негативные последствия для сторон гражданско-правовых отношений – всех или каждого или являться достаточным основанием для изменения либо прекращения правоотношений.

Существенность изменения обстоятельств в каждом случае подлежит установлению судами исходя из обстоятельств конкретного дела (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.12.2021 № 305-ЭС21-12558).

При этом заранее прогнозируемые обстоятельства, являющиеся поводом для изменения бюджетных ассигнований или обстоятельства, не учтенные в результате недостаточной осмотрительности или халатности заказчика, его работников, в том числе при планировании и определении приоритетов в удовлетворении имеющихся у публичного правового образования нужд, не могут признаваться обстоятельствами по смыслу статьи 451 Гражданского кодекса.

Таким образом, доктрина существенного изменения обстоятельств (статья 451 Гражданского кодекса) подлежит применению в исключительных случаях, когда в ходе рассмотрения конкретного дела будут выявлены непредвидимые обстоятельства, неукоснительно влияющие на распределение бюджетного финансирования, которые заказчик не мог преодолеть при той

степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру договора и условиям оборота.

При этом, если суду в ходе рассмотрения требований о расторжении контракта станет известно, что отмененное ранее финансирование в связи с наличием существенных обстоятельств восстановлено в соответствующем объеме и на ранее согласованных условиях, то такие обстоятельства не должны являться основанием для прекращения обязательств по контракту.

Таким образом, учитывая указанное выше, необходимо отметить, что суд апелляционной инстанции, делая вывод о невозможности расторжения контракта и необходимости внести изменения в муниципальный контракт, не проверил обстоятельства, опровергающие или подтверждающие наличие условий для применения статьи 451 Гражданского кодекса, то есть пришел к преждевременному выводу без достаточных доказательств: из судебного акта не следует, что управление могло предвидеть или предотвратить своими разумными действия отмену бюджетных ассигнований, не установлена причина такой отмены.

Следовательно, и суд кассационной инстанции, компетенция которого ограничена положениями статьи 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, сделал преждевременный вывод о возможности применения статьи 451 Гражданского кодекса, поскольку такой вывод суда кассационной инстанции был основан на не полно исследованных судом апелляционной инстанции обстоятельствах, тем более, в условиях, когда ответчик заявлял о недобросовестных действиях заказчика при расторжении контракта. Однако данные доводы не были проверены судом кассационной инстанции.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает, что состоявшиеся постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене в части на основании части 1 статьи 291¹¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 176, 291¹¹ - 291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.04.2021 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.07.2021 по делу № А63-8366/2020 Арбитражного суда Ставропольского края в части требования Управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Ессентуки и встречного искового требования общества с ограниченной ответственностью «Домострой» о внесении изменений в пункты 1.5, 2.4 муниципального контракта от 05.02.2020 № 0121200004719001125-01 отменить.

Дело в указанной части направить на новое рассмотрение в Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд.

В остальной части постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.04.2021 и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.07.2021 по делу № А63-8366/2020 Арбитражного суда Ставропольского края оставить без изменения.

Председательствующий судья

Н.В. Павлова

Судья

Т.В. Завьялова

Судья

М.В. Пронина