

**ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****Именем Российской Федерации****РЕШЕНИЕ
от 23 апреля 2019 г. N АКПИ19-112**

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

судьи Верховного Суда Российской Федерации Назаровой А.М.,

при секретаре Г.,

с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества "Пененза", акционерного общества "ОТС", общества с ограниченной ответственностью "МИКРОКРЕДИТНАЯ КОМПАНИЯ ОТС-КРЕДИТ" о признании недействующим [письма](#) Министерства финансов Российской Федерации от 21 июля 2017 г. N 09-04-04/46799,

установил:

[письмом](#) от 31 июля 2017 г. N 07-04-05/05-627 Федеральное казначейство (Казначейство России) для использования в работе направило разъяснения Министерства финансов Российской Федерации (далее - Минфин России) по вопросу санкционирования оплаты денежных обязательств по договору цессии, изложенные в [письме](#) от 21 июля 2017 г. N 09-04-04/46799 (далее - Письмо).

Минфин России направил Федеральному казначейству разъяснения в ответ на обращение от 15 июня 2017 г. N 05-03-09/47, в которых сообщил, что из содержания положений [статей 24 и 103](#) Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", [статьи 38, пункта 3 статьи 219](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации следует, что личность поставщика (подрядчика, исполнителя) по контракту имеет существенное значение для государственного заказчика ([абзац первый](#)). Данная позиция также изложена в письмах Минфина России от 11 марта 2015 г. N 02-02-08/12916, от 6 июня 2016 г. N 02-04-06/32553 и отражена в определениях Верховного Суда Российской Федерации по аналогичному вопросу (от 4 июля 2016 г. N 310-ЭС16-7423 и N 310-ЭС16-7341). Согласно указанным определениям Верховного Суда Российской Федерации при отсутствии согласия должника на уступку права требования по муниципальному контракту договор цессии в части уступки права требования по такому контракту противоречит нормам Гражданского [кодекса](#) Российской Федерации, Бюджетного [кодекса](#) Российской Федерации и является недействительной (ничтожной) сделкой ([абзац второй](#)). Таким образом, любая переуступка права требования по государственным контрактам, включая возмещение судебных расходов, по мнению Минфина России, в настоящее время противоречит бюджетному законодательству Российской Федерации и создает определенные риски для бюджетной системы, что неоднократно указывалось в письмах Минфина России ([абзац третий](#)).

Акционерное общество "Пененза" (далее - АО "Пененза"), акционерное общество "ОТС" (далее - АО "ОТС"), общество с ограниченной ответственностью "МИКРОКРЕДИТНАЯ КОМПАНИЯ ОТС-КРЕДИТ" (далее - ООО "МК ОТС-КРЕДИТ") обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании недействующим [Письма](#), ссылаясь на то, что изложенные в нем выводы не соответствуют действительному смыслу разъясняемых им положений законодательства и нарушают их права на осуществление предпринимательской деятельности.

В обоснование требования административные истцы указали, что они предоставляют займы, в том числе под уступку заемщиком права требования по денежному обязательству по государственному контракту, заключенному путем проведения торгов. При направлении уведомления об уступке требования и предъявлении требования должники со ссылкой на [Письмо](#) отказываются производить оплату по исполненному контракту новому кредитору (цессионарию), считая уступку права требования (цессию) незаконной.

Представители АО "Пененза" - М., АО "ОТС" - А., ООО "МК ОТС-КРЕДИТ" - Б. в судебном заседании административное исковое заявление поддержали и просили его удовлетворить.

В письменных возражениях на административный иск Минфин России и Казначейство России, привлеченные к участию в деле в качестве административных ответчиков, указали, что [Письмо](#) подготовлено Минфином России как ответ на обращение Федерального казначейства, оно не обладает нормативными свойствами, поскольку не содержит обязательных к исполнению неопределенным кругом лиц предписаний, а также разъяснений о применении тех или норм федерального законодательства, хотя и имеет ссылки на нормы права, и выражает только мнение Минфина России, что следует из его содержания.

Представители Минфина России - Ш. и Казначейства России - С. в судебном заседании просили отказать в удовлетворении заявленного требования.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России), привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в письменном отзыве на административный иск указало, что [Письмо](#) не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений.

В судебном заседании представитель Минюста России К. поддержал изложенную в отзыве правовую позицию, полагая административное исковое заявление подлежащим удовлетворению.

Выслушав стороны, заинтересованное лицо, проверив оспариваемый акт на наличие нормативных свойств, позволяющих применять его неоднократно в качестве обязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц, а также его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей, что административный иск подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации находит административное исковое заявление подлежащим удовлетворению.

Исходя из положений [пункта 1](#) Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. N 329, Минфин России является федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, оказания государственной поддержки субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Письмо представляет собой разъяснение законодательства по вопросу правомерности переуступки права требования по государственным контрактам на обращение Казначейства России и направлено для использования в работе.

Федеральный **закон** от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон N 44-ФЗ) 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, в том числе в части, касающейся особенностей исполнения контрактов (**пункт 4 части 1 статьи 1**).

Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок) основывается на положениях **Конституции** Российской Федерации, **Гражданского кодекса** Российской Федерации, **Бюджетного кодекса** Российской Федерации и состоит из Федерального **закона** N 44-ФЗ и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в **части 1 статьи 1** Федерального закона N 44-ФЗ. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать Федеральному **закону** N 44-ФЗ (**часть 1 статьи 2** Федерального закона N 44-ФЗ).

В силу правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в **Обзоре** судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 июня 2017 г. (далее - Обзор), Федеральным **законом** N 44-ФЗ установлены особенности заключения, изменения, расторжения государственных (муниципальных) контрактов, их исполнения и ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение, но не содержится исчерпывающего регулирования гражданско-правовых отношений, возникающих в связи с государственным (муниципальным) контрактом. Поскольку в силу **части 1 статьи 2** этого федерального закона законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях **Гражданского кодекса** Российской Федерации (далее - ГК РФ), при разрешении споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов, суды руководствуются нормами указанного закона, толкуемыми во взаимосвязи с положениями **ГК РФ**, а при отсутствии специальных норм - непосредственно нормами **ГК РФ**.

Исходя из положений **ГК РФ** право (требование), принадлежащее на основании обязательства кредитору, может быть передано им другому лицу по сделке (уступка требования)

или может перейти к другому лицу на основании закона ([пункт 1 статьи 382](#)). Уступка требования кредитором (цедентом) другому лицу (цессионарию) допускается, если она не противоречит закону ([пункт 1 статьи 388](#)). Не допускается без согласия должника уступка требования по обязательству, в котором личность кредитора имеет существенное значение для должника ([пункт 2 статьи 388](#)).

Обязанность личного исполнения государственного (муниципального) контракта обусловлена необходимостью обеспечения принципов открытости, прозрачности и сохранения конкуренции при проведении закупок. Данное правило согласуется с требованиями [части 5 статьи 95](#) Федерального закона N 44-ФЗ, согласно которой при исполнении контракта не допускается перемена поставщика (подрядчика, исполнителя).

Такой запрет направлен на обеспечение надлежащего исполнения подрядчиком основного обязательства, являющегося предметом контракта (договора), для защиты интересов заказчика от возможной уступки прав и обязанностей по заключенному контракту в части исполнения обязательств по поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг.

Вместе с тем, как указал в [Обзоре](#) Верховный Суд Российской Федерации, в результате подписания договора цессии не производится замена стороны договора - поставщика (подрядчика, исполнителя), а лишь переходит право требования уплаты начисленной задолженности. При этом заказчик сохраняет право на выдвижение возражений в соответствии со [статьей 386](#) ГК РФ ([пункт 17](#)).

На правомерность подобной уступки указывалось в [пункте 9](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. N 54 "О некоторых вопросах применения положений главы 24 Гражданского кодекса Российской Федерации о перемене лиц в обязательстве на основании сделки", разъясняющем, что [статья 383](#) ГК РФ устанавливает запрет на уступку другому лицу прав (требований), если их исполнение предназначено лично для кредитора-гражданина либо иным образом неразрывно связано с его личностью. При этом следует принимать во внимание существо уступаемого права и цель ограничения перемены лиц в обязательстве. Например, исходя из положений [пункта 7 статьи 448](#) ГК РФ запрет уступки прав по договорам, заключение которых возможно только путем проведения торгов, не затрагивает требований по денежным обязательствам.

С 1 июня 2018 г. вступила в силу новая редакция [пункта 7 статьи 448](#) ГК РФ, в соответствии с которой победитель торгов вправе уступать требования по денежному обязательству (Федеральный закон от 26 июля 2017 г. N 212-ФЗ).

Анализ приведенных законоположений позволяет сделать вывод о том, что [ГК РФ](#) на дату издания [Письма](#) не исключал возможность уступки права требования по денежному обязательству, возникшему из государственного контракта.

Поскольку Федеральный [закон](#) N 44-ФЗ и Бюджетный [кодекс](#) Российской Федерации прямо не регулируют отношения, возникшие в связи с уступкой требования по государственным контрактам, их положения должны применяться во взаимосвязи с нормами [ГК РФ](#), регулирующими эти отношения.

В обоснование правомерности изложенной в [Письме](#) позиции, Минфин России сослался на то, что в случае уступки требования денежного обязательства, возникшего из государственного

контракта, нарушается установленный бюджетным законодательством порядок санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета, в силу которого при подтверждении денежного обязательства и санкционировании оплаты проводится проверка соответствия получателя данным, указанным в контракте и реестре контрактов. Внесение изменений в ранее предоставленные данные о контрагенте и позволяющие осуществить санкционирование расходов в случае уступки не предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации.

Приведенную ссылку административного ответчика нельзя признать состоятельной, поскольку необходимость внесения изменений в документацию, сопровождающую совершение расчетных операций, не может служить обстоятельством, свидетельствующим о существенном значении личности кредитора для должника ([пункт 17](#) Обзора).

Учитывая изложенное, Верховный Суд Российской Федерации приходит к выводу о том, что вывод Минфина России, изложенный в [Письме](#), не соответствует действительному смыслу разъясняемых положений законодательства об уступке требования по государственным контрактам.

В [пункте 3](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами" разъяснено, что существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

[Письмо](#) издано органом государственной власти, было направлено для использования в работе в подведомственные органы и размещено на сайте Казначейства России, применялось государственными органами в отношении административных истцов и других лиц, что свидетельствует о наличии у него нормативных свойств.

Согласно [пункту 1 части 5 статьи 217.1](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, по общему правилу, акты, обладающие нормативными свойствами, содержащие разъяснения, не соответствующие смыслу разъясняемых положений, признаются судом не действующими полностью или в части со дня их принятия ([пункт 39](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. N 50).

Поскольку [Письмо](#) создает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, подлежит признанию недействующим со дня его принятия.

Руководствуясь [статьями 175 - 180, 217.1](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации,

решил:

административное исковое заявление акционерного общества "Пененза", акционерного общества "ОТС", общества с ограниченной ответственностью "МИКРОКРЕДИТНАЯ КОМПАНИЯ ОТС-КРЕДИТ" удовлетворить.

Признать недействующим со дня издания **письмо** Министерства финансов Российской Федерации от 21 июля 2017 г. N 09-04-04/46799.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации
А.М.НАЗАРОВА