



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-4

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

2 апреля 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации Иваненко Ю.Г.  
при секретаре Сибиле Г.В.  
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению акционерного общества «Балтийский завод» о признании недействующими абзацев пятого, восьмого и десятого информационного письма Министерства финансов Российской Федерации от 28 августа 2018 г. № 24-03-07/61247 «По вопросу изменения цены контрактов после повышения ставки налога на добавленную стоимость»,

### установил:

Министерством финансов Российской Федерации (далее также – Минфин России) 28 августа 2018 г. издано письмо № 24-03-07/61247 по вопросу изменения цены контрактов после повышения ставки налога на добавленную стоимость (далее – Письмо), в котором указано:

«Минфин России в связи с вступлением в силу положений Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» (далее – Закон № 303-ФЗ) и поступающими вопросами об изменении цены контрактов, заключённых в соответствии с 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) до вступления в силу Закона № 303-ФЗ, сообщает следующее.

Законом № 303-ФЗ предусмотрено в том числе повышение с 1 января 2019 г. размера ставки налога на добавленную стоимость (далее – НДС) с 18 до 20 процентов.

При этом Законом № 303-ФЗ не предусмотрено исключений в отношении товаров (работ, услуг), реализуемых в рамках контрактов, заключённых до 1 января 2019 г., в том числе государственных и муниципальных контрактов.

Начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее – НМЦК), определяется и обосновывается заказчиком в соответствии со статьей 22 Закона о контрактной системе посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативный метод, тарифный метод, проектно-сметный метод, затратный метод.

При установлении НМЦК заказчик должен учитывать все факторы, влияющие на цену: условия и сроки поставки, риски, связанные с возможностью повышения цены, в том числе налоговые платежи, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 34 Закона о контрактной системе контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт, за исключением случаев, в которых в соответствии с Законом о контрактной системе извещение об осуществлении закупки или приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документация о закупке, заявка, окончательное предложение не предусмотрены.

Согласно части 2 статьи 34 Закона о контрактной системе при заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке. При заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей и статьей 95 Закона о контрактной системе.

Риски, связанные с исполнением контрактов, в том числе инфляционные, относятся к коммерческим рискам поставщика (подрядчика, исполнителя), которые предусматриваются в цене заявки на участие в закупке.

При этом все участники, пожелавшие принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), заранее осведомлены об условиях исполнения контракта и предупреждены о невозможности изменения цены контракта, за исключением случаев, указанных в Законе о контрактной системе, а подача заявки на участие в определении поставщика (подрядчика,

исполнителя) свидетельствует о согласии поставщика принять на себя обязательства, связанные с оказанием услуг на условиях, установленных заказчиком.

Учитывая изложенное, цены контрактов, заключённых до повышения ставки НДС, не подлежат изменению в связи с таким повышением.

Отмечаем также, что в соответствии с частью 8 статьи 95 Закона о контрактной системе в случае ненадлежащего исполнения обязательств по контракту допускается расторжение контракта по соглашению сторон, по решению суда или в связи с односторонним отказом стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством.

Согласно части 9 статьи 95 Закона о контрактной системе заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом.

Учитывая изложенное, в случае если исполнитель (подрядчик, поставщик) оказал услуги (выполнил работу, поставил товар), предусмотренные контрактом, не в полном объёме, заказчик вправе расторгнуть такой контракт в одностороннем или судебном порядке, а также взыскать неустойку за ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, или вправе вернуть внесённое в виде денежных средств обеспечение исполнения контракта, уменьшенное на размер начисленных штрафов, пеней.

Вместе с тем Законом о контрактной системе предусмотрена возможность внесения изменений в контракты, в том числе при изменении ставки НДС.

Так, пунктами 2, 3 и 4 части 1 статьи 95 Закона о контрактной системе установлено, что существенные условия контракта могут быть изменены в установленном законодательстве о контрактной системе порядке в случае, если цена заключённого контракта составляет либо превышает размер цены, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 1186 (далее – постановление № 1186), и исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно.

Так, постановлением № 1186 установлены следующие размеры цены контракта, заключённого на срок не менее чем 3 года для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации и на срок не менее чем 1 год для обеспечения муниципальных нужд, при которой или при превышении которой существенные условия контракта могут быть изменены в установленном порядке, в случае если выполнение контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно:

10 млрд. рублей – для контракта, заключённого для обеспечения федеральных нужд. При этом цена может быть изменена на основании решения Правительства Российской Федерации;

1 млрд. рублей – для контракта, заключённого для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации. При этом цена может быть изменена на основании решения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

500 млн. рублей – для контракта, заключённого для обеспечения муниципальных нужд. При этом цена может быть изменена на основании решения местной администрации.

Таким образом, цена контракта может быть изменена в установленном законодательством о контрактной системе порядке, в том числе при изменении ставки НДС».

Акционерное общество «Балтийский завод» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими абзацев пятого, восьмого и десятого Письма, ссылаясь на то, что оно обладает нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц, по своему содержанию не соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, противоречит статьям 1, 124 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 168 Налогового кодекса Российской Федерации, статье 22, частям 1, 6 статьи 31, части 2 статьи 34 Федерального закона 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), пунктам 1.8, 2.2, 3.3, 3.7, 3.14, 3.16, 3.17 Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утверждённых приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 2 октября 2013 г. № 567 (далее – Методические рекомендации).

По мнению административного истца, являющегося подрядчиком по договору № 65-БЗС на выполнение работ по строительству головного универсального атомного ледокола проекта 22220 от 23 августа 2012 г. и по государственному контракту № 169/Д-469-2014 на выполнение работ по строительству первого и второго серийных универсальных атомных ледоколов проекта 22220 от 27 мая 2014 г., Письмо запрещает увеличивать за счёт государственного заказчика ставку налога на добавленную стоимость (НДС) с 2019 г., ставит в неравное положение исполнителей государственных контрактов, поражая их в правах, по сравнению с участниками гражданского оборота, исполнителями договоров, заключённых в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», исполнителями государственного оборонного заказа. Он полагает, что Письмо не позволяет изменять цену государственных контрактов в связи с повышением НДС в 2019 г., а также заставляет участников Закона о контрактной системе соразмерно уменьшить эквивалентный размер оплаты за выполненные работы,

поставленную продукцию, оказанные услуги, то есть денежные средства, которые остаются в собственности исполнителя государственных контрактов, что нарушает права Общества.

В письменном возращении Минфин России указал, что Письмо не является актом, обладающим нормативными свойствами, не содержит положений, выходящих за рамки истолкования действующего законодательства, и не нарушает прав административного истца.

Представители Общества Щербак А.В., Можайская А.А. в судебном заседании поддержали заявленное требование.

Представители Министерства финансов Российской Федерации Лобова Е.Н., Егоров Д.А. не признали административный иск.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации Гаврилова И.В. выразила мнение, что Письмо было издано до внесения 27 декабря 2018 г. изменений в Закон о контрактной системе, поэтому в настоящее время не соответствует закону.

Выслушав объяснения представителей административного истца Щербака А.В., Можайской А.А., возражения представителей Министерства финансов Российской Федерации Лобовой Е.Н., Егорова Д.А., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Гавриловой И.В., проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым отказать в удовлетворении административного иска, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Исходя из положений пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» во взаимосвязи с пунктом 1 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329 (далее – Положение), Минфин России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим кроме прочего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Письмо издано при реализации указанных выше полномочий и размещено на официальном сайте Минфина России в сети «Интернет» ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)) и на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)).

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Между тем подобного основания по настоящему делу не имеется.

Подпунктом «в» пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах» (далее – Закон № 303-ФЗ) внесены изменения в пункт 3 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации, определяющей налоговые ставки по налогу на добавленную стоимость, в соответствии с которыми налогообложение производится по налоговой ставке 20 процентов в случаях, не указанных в пунктах 1, 2 и 4 этой статьи Кодекса.

Закон № 303-ФЗ вступил в силу 3 августа 2018 г., пунктом 4 статьи 5 данного закона установлено, что положения пункта 3 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации в его редакции применяются в отношении товаров (работ, услуг), имущественных прав, отгруженных (выполненных, оказанных), переданных начиная с 1 января 2019 г.

Анализ Письма позволяет сделать вывод, что его содержание имеет информационный характер, связанный с вступлением в силу положений Закона № 303-ФЗ и поступившими в Минфин России вопросами об изменении цены контрактов, заключённых в соответствии с Законом о контрактной системе.

Содержащаяся в Письме позиция Минфина России относительно применения Закона № 303-ФЗ, отдельных положений статей 22, 34, 95 Закона о контрактной системе, постановления Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 1186 «Об установлении размера цены контракта, при которой или при превышении которой существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации, в случае если выполнение контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно» соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений. Письмо в оспариваемой части не устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила.

В связи с этим является безосновательным довод Общества о том, что Письмо не позволяет изменять цену государственных контрактов в связи с повышением ставки НДС с 1 января 2019 г.

Содержащийся в абзаце десятом Письма вывод о том, что цены контрактов, заключённых до повышения ставки НДС, не подлежат изменению в связи с таким повышением, основан на положениях Закона № 303-ФЗ и Закона о контрактной системе в редакциях, действующих на день издания оспариваемого акта.

Федеральный законодатель, изменяя размер ставки налогообложения, применяемой в отношении товаров (работ, услуг), имущественных прав, отгруженных (выполненных, оказанных), переданных начиная с 1 января 2019 г., со дня вступления в силу таких положений Закона № 303-ФЗ не ввёл норму, предусматривающую изменение с 1 января 2019 г. цены контрактов, заключённых до повышения ставки НДС. На день издания Письма Законом о контрактной системе, Налоговым кодексом Российской Федерации подобное самостоятельное основание для изменения цены контрактов не было предусмотрено.

Вместе с тем, разъясняя вопрос изменения цены контрактов после повышения ставки НДС, Минфин России в Письме (абзацы четырнадцатый – двадцатый) указал на предусмотренную Законом о контрактной системе возможность изменения условий контракта, включая его цену в том числе при изменении ставки НДС, на основании статьи 95 приведённого закона и постановления Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 1186.

Частью 2 статьи 34 Закона о контрактной системе установлено, что при заключении контракта указывается, что цена контракта является твёрдой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке. При заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных данной статьёй и статьёй 95 этого закона.

Таким образом, Письмо вопреки доводам Общества не устанавливает запрета на изменение цены контрактов, а содержит информацию о действующем на день его издания правовом регулировании.

Этот вывод касается и положений абзацев пятого и восьмого Письма, в которых также не сформулирован упоминаемый Обществом запрет. Выбранные положения оспариваются административным истцом не в контексте общего содержания Письма.

Так, содержание абзаца пятого неразрывно связано с абзацем четвёртым Письма и представленная в нём информация имеет отношение к определению начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). В этих абзацах административным ответчиком правильно указано на то, что цены таких контрактов определяются и обосновываются заказчиком в соответствии со статьёй 22 Закона о контрактной системе посредством применения следующего

метода или нескольких следующих методов: метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативного метода, тарифного метода, проектно-сметного метода, затратного метода. Позиция Минфина России, изложенная в абзаце пятом Письма о том, что заказчик должен учитывать все факторы, влияющие на цену: условия и сроки поставки, риски, связанные с возможностью повышения цены, в том числе налоговые платежи, предусмотренные Налоговым кодексом Российской Федерации, также не изменяет правовое регулирование, установленное Законом о контрактной системе. Кроме того, обозначенные разъяснения непосредственно не связаны с вопросом об изменении цены контрактов после повышения ставки НДС.

В свою очередь, абзац восьмой Письма, по сути, представляет общее суждение Минфина России о том, что риски, связанные с исполнением контрактов, в том числе инфляционные, относятся к коммерческим рискам поставщика (подрядчика, исполнителя), которые предусматриваются в цене заявки на участие в закупке. В содержании данного абзаца отсутствует, в частности, указание на то, что изменение налогообложения, которое стороны государственного контракта не могли предвидеть, относится к таким рискам поставщика (подрядчика, исполнителя), и нет вывода о том, что такие лица во всех случаях должны нести негативные последствия в связи с повышением ставки НДС. При этом абзац восьмой Письма также не изменяет правовое регулирование, предусмотренное Законом № 303-ФЗ, Законом о контрактной системе.

Доводы Общества о несоответствии оспариваемых положений Письма действительному смыслу разъясняемых нормативных положений и противоречии их статьям 1, 124 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 168 Налогового кодекса Российской Федерации, статье 22, частям 1, 6 статьи 31, части 2 статьи 34 Закона о контрактной системе лишены правовых оснований, поэтому подлежат отклонению. Оспариваемый акт не содержит разъяснений статей 1, 124 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 168 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 31 Закона о контрактной системе, а следовательно, не может исказить их смысл.

По правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оспариваемый акт подлежит проверке на предмет его соответствия нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, или его соответствия действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (статьи 215, 217<sup>1</sup>).

Указанные Обществом в обоснование административного иска Методические рекомендации, которые не зарегистрированы Минюстом России в качестве нормативного правового акта, установлены федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, посвящены применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в оспариваемом Письме не разъясняются.



Минфин России в Письме не изменил и не дополнил законодательство о контрактной системе, а воспроизведённые в Письме конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация (абзацы пятый, восьмой и десятый) не выходят за рамки их адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений на момент его издания.

Довод Общества, поддержанный Минюстом России, о несоответствии Письма действующему в настоящее время законодательству, в которое внесены изменения и дополнения, со ссылкой на то, что оспариваемый акт не был отозван административным ответчиком, также не указывает на наличие правового основания для удовлетворения административного иска.

Оценка содержания Письма должна производиться с учётом времени, когда дано разъяснение и редакции тех разъясняемых нормативных положений, которые в нём указаны.

В соответствии с пунктом 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

Не являясь актом законодательства, Письмо Минфина России, актуальность которого как ответ на обращение определена датой его издания, не требует соблюдения административным ответчиком специальной процедуры его отмены или признания утратившим силу.

Из представленных Минфином России материалов и объяснений его представителей следует, что информация в том виде, как она изложена в Письме, сохраняла актуальность до 27 декабря 2018 г., то есть дня вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 502-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 502-ФЗ), которым статья 112 Закона о контрактной системе дополнена частью 54.

Согласно такому дополнению Закона о контрактной системе до 1 октября 2019 г. в рамках срока исполнения контракта допускается по соглашению сторон изменение цены заключённого до 1 января 2019 г. контракта в пределах увеличения в соответствии с законодательством Российской Федерации ставки налога на добавленную стоимость в отношении товаров, работ, услуг, приёмка которых осуществляется после 1 января 2019 г., если увеличенный размер ставки налога на добавленную стоимость не предусмотрен условиями контракта. Государственным или муниципальным заказчиком как получателем бюджетных средств предусмотренное данной частью изменение может быть осуществлено в пределах доведённых в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации лимитов бюджетных обязательств на срок исполнения контракта.

В связи с введением дополнительного правового регулирования, осуществляемого на основании Закона № 502-ФЗ, Минфин России изложил свою обновлённую позицию в информационном письме от 14 марта 2019 г. № 24-04-02/16837.

По приведённым выше мотивам Письмо не подлежит признанию его недействующим по результатам проверки его содержания, поскольку оно не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличного от требований закона.

Формально оспаривая Письмо, административный ответчик фактически выражает несогласие с действиями и решениями государственного заказчика, который отказал Обществу в изменении цен действующих контрактов, заключённых в 2012 и 2014 гг. В связи с этим доводы административного истца о нарушении Письмом его прав, свобод и законных интересов в указанных им аспектах несостоятельны, а содержание Письма не препятствует защите гражданских прав Общества, которые оно полагает нарушенными, другим способом в общем порядке.

Иные доводы Общества связаны непосредственно с оценкой содержания федеральных законов, в соответствии с которыми изменена ставка НДС и предусмотрены правовые основания для изменения цены контракта, и проверкой их положений на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, что не относится к полномочиям Верховного Суда Российской Федерации, установленным Федеральным конституционным законом от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации».

Руководствуясь статьями 175–180, 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Балтийский завод» о признании недействующими абзацев пятого, восьмого и десятого информационного письма Министерства финансов Российской Федерации от 28 августа 2018 г. № 24-03-07/61247 «По вопросу изменения цены контрактов после повышения ставки налога на добавленную стоимость» отказать.

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



Ю.Г. Иваненко