



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-216

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

2 июля 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Вавилычевой Т.Ю.,  
Тютина Д.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела 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»

по апелляционной жалобе акционерного общества «Балтийский завод» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей акционерного общества «Балтийский завод» Щербака А.В. и Можайской А.А., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителя Министерства финансов Российской Федерации Шиляева А.П., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

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, заключенных 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, Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России) 28 августа 2018 г. издало информационное письмо № 24-03-07/61247 «По вопросу изменения цены контрактов после повышения ставки налога на добавленную стоимость» (далее – Письмо).

Абзацем пятым Письма предусмотрено, что при установлении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее – 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.

В абзаце восьмом Письма отмечено, 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.

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 (абзац девятый Письма).

В абзаце десятом Письма сделан вывод о том, что, учитывая изложенное, цены контрактов, заключенных до повышения ставки налога на добавленную стоимость (далее – НДС), не подлежат изменению в связи с таким повышением.

Акционерное общество «Балтийский завод» (далее – Общество, АО «Балтийский завод») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать недействующими абзацы пятый, восьмой и десятый Письма. В обоснование заявления ссылались на то, что оспариваемые предписания не соответствуют действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, противоречат 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,

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), утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 2 октября 2013 г. № 567.

В административном исковом заявлении указано, что Общество является 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. По мнению административного истца, Письмо в оспариваемой части запрещает увеличивать за счет государственного заказчика ставку НДС с 2019 г., ставит в неравное положение исполнителей государственных контрактов, поражая их в правах, по сравнению с участниками гражданского оборота, исполнителями договоров, заключенных 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. Запрещая изменять цену государственных контрактов в связи с повышением НДС в 2019 г., Минфин России заставляет поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по Закону о контрактной системе соразмерно уменьшать эквивалентный размер оплаты за выполненные работы, поставленную продукцию, оказанные услуги. Тем самым нарушаются права административного истца.

Минфин России административный иск не признал, указав, что Письмо не является актом, обладающим нормативными свойствами, не содержит положений, выходящих за рамки адекватного истолкования действующего законодательства, прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления Обществу отказано.

Не согласившись с таким решением, АО «Балтийский завод» подало апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Выражает несогласие с выводом суда первой инстанции о том, что Письмо не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца. Нарушение своих прав Общество усматривает в том, что единственным обоснованием отказов ФГУП «Атомфлот» в заключении дополнительных соглашений к государственным контрактам, направленных на увеличение цены контрактов пропорционально увеличению ставки НДС, является изложенная в Письме позиция Минфина России, которая накладывает на административного истца обременение в виде необходимости уменьшения собственной прибыли из-за возникшего дополнительного налогового бремени.

В жалобе также указано, что Письмо, действие которого не отменено Минфином России, фактически блокирует возможность применения части 54 статьи 112 Закона о контрактной системе. Данное законоположение

предусматривает, что до 1 октября 2019 г. в рамках срока исполнения контракта допускается по соглашению сторон изменение цены заключенного 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, приемка которых осуществляется после 1 января 2019 г., если увеличенный размер ставки налога на добавленную стоимость не предусмотрен условиями контракта.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Минфин России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены решения суда первой инстанции не имеется.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Из материалов административного дела усматривается, что Письмо издано при реализации Минфином России полномочий по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (пункт 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», пункт 1 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329) и представляет собой ответ на поступившие вопросы об изменении цены контрактов, заключенных в соответствии с Законом о контрактной системе до вступления в силу Закона № 303-ФЗ. Данное письмо размещено на официальных сайтах Минфина России ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)) и единой информационной системы в сфере закупок ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)) в сети «Интернет».

Согласно статье 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

Приведенные законоположения при рассмотрении настоящего административного дела судом первой инстанции соблюдены.

Подпунктом «а» пункта 3 статьи 1 Закона № 303-ФЗ внесены изменения в пункт 3 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации, в результате которых налогообложение по НДС с 1 января 2019 г. производится по налоговой ставке 20 процентов в случаях, не указанных в пунктах 1, 2 и 4 данной статьи Кодекса.

Пунктом 4 статьи 5 названного закона предусмотрено, что положения пункта 3 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации в новой редакции применяются в отношении товаров (работ, услуг), имущественных прав, отгруженных (выполненных, оказанных), переданных начиная с 1 января 2019 г.

Установив новый размер ставки НДС, применяемой в отношении товаров (работ, услуг), имущественных прав, отгруженных (выполненных, оказанных), переданных начиная с 1 января 2019 г., федеральный законодатель не предусмотрел изменение с 1 января 2019 г. цены контрактов, заключенных до повышения ставки НДС. На день издания Письма в Законе о контрактной системе, Налоговом кодексе Российской Федерации подобное самостоятельное основание для изменения цены контрактов также отсутствовало.

В силу 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 случае, предусмотренном частью 24 статьи 22 данного закона, указываются цены единиц товара, работы, услуги и максимальное значение цены контракта, а также 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 этой статьей и статьей 95 названного закона.

Как видно из содержания Письма (абзацы четырнадцатый – двадцатый), Минфин России, давая разъяснения по вопросу изменения цены контрактов после повышения ставки НДС, указал на предусмотренную Законом о контрактной системе возможность внесения изменений в контракты, в том числе при изменении ставки НДС. Так, существенные условия контракта (к которым относится и цена) могут быть изменены в установленном законодательством о контрактной системе порядке в случае, если цена заключенного контракта составляет или превышает размер цены, установленный постановлением 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» (далее – Постановление № 1186), и исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно.

С учетом изложенного суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Письмо не устанавливает запрета на изменение цены контрактов, а лишь содержит информацию о действовавшем на день его издания законодательстве.

Указанный запрет не сформулирован также и в абзацах пятом, восьмом Письма, которые оспариваются Обществом вне контекста общего содержания данного акта.

Абзац пятый взаимосвязан с абзацем четвертым Письма, в котором приводится норма части 1 статьи 22 Закона о контрактной системе, предусматривающая, что НМЦК определяется и обосновывается заказчиком посредством одного или нескольких следующих методов: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативный метод, тарифный метод, проектно-сметный метод, затратный метод. Позиция Минфина России, изложенная в абзаце пятом Письма, о том, что 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), согласуется с положениями действующего законодательства в рассматриваемой сфере деятельности.

В абзаце восьмом Письма изложена позиция 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. Как правильно отмечено в обжалуемом решении, в содержании данного абзаца отсутствует указание на то, что изменение налогообложения, которое стороны контракта не могли предвидеть, относится к таким рискам поставщика (подрядчика, исполнителя), и не содержится вывода о том, что такие лица во всех случаях должны нести негативные последствия в связи с повышением ставки НДС.

Кроме того, приведенные разъяснения не изменяют правовое регулирование, установленное Законом № 303-ФЗ и Законом о контрактной системе, и непосредственно не связаны с вопросом об изменении цены контрактов после повышения ставки НДС.

Довод Общества в апелляционной жалобе о том, что Письмо, действие которого не отменено Минфином России, фактически блокирует

возможность применения части 54 статьи 112 Закона о контрактной системе, не опровергает правильность выводов суда первой инстанции.

Федеральным законом 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) статья 112 Закона о контрактной системе дополнена частью 54, допускающей до 1 октября 2019 г. в рамках срока исполнения контракта по соглашению сторон изменение цены заключенного 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, приемка 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 доведенных в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации лимитов бюджетных обязательств на срок исполнения контракта.

Учитывая указанные положения федерального закона, затрагивающие вопрос изменения цены контрактов в связи с повышением ставки НДС, Минфин России изложил свою обновленную позицию по этому вопросу в информационном письме от 14 марта 2019 г. № 24-04-02/16837, которое административным истцом не оспаривается.

Следовательно, разъяснения законодательства по вопросу изменения цены контрактов в связи с повышением ставки НДС, изложенные в Письме, сохраняли актуальность до 27 декабря 2018 г., то есть до дня вступления в силу Закона № 502-ФЗ.

При этом Письмо не требует соблюдения административным ответчиком специальной процедуры его отмены или признания утратившим силу, установленной для нормативных правовых актов Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, поскольку оно таким актом не является. Актуальность Письма как ответа на поступившие в Минфин России обращения по конкретному вопросу определена датой его издания и действовавшим на тот день правовым регулированием.

С учетом изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что содержащаяся в Письме позиция Минфина России относительно применения Закона № 303-ФЗ, отдельных положений Закона о контрактной системе, Постановления № 1186 не выходит за рамки их адекватного истолкования и соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений.

Поскольку Письмо в оспариваемой части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2

части 5 статьи 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Обществу в удовлетворении заявленных требований.

Ссылаясь в апелляционной жалобе на то, что на основании Письма Обществу было отказано в заключении дополнительных соглашений к государственным контрактам, оформленным в 2012 и 2014 гг., об увеличении цены этих контрактов пропорционально увеличению ставки НДС, административный истец фактически оспаривает действия и решения государственного заказчика. Однако проверка законности и обоснованности такого отказа связана с выяснением конкретных обстоятельств и не может быть осуществлена в рамках настоящего дела, рассматриваемого в порядке абстрактного нормоконтроля. АО «Балтийский завод» вправе обжаловать действия и решения государственного заказчика в порядке, установленном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу акционерного общества «Балтийский завод» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Г.Ю. Вавилычева

Д.В. Тютин