



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-288

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

30 октября 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Киселева А.П.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Карпова К.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению администрации муниципального образования город Гусь-Хрустальный Владимирской области о признании недействующими пунктов 1–3, подпунктов «а», «г», «д» пункта 4 изменений, которые вносятся в постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2018 г. № 783 «Об осуществлении заказчиком списания сумм неустоек (штрафов, пеней), начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю), но не списанных заказчиком в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением в 2015, 2016, 2020 и 2021 годах обязательств, предусмотренных контрактом», утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 340,

по апелляционной жалобе администрации муниципального образования город Гусь-Хрустальный Владимирской области на решение Верховного Суда

Российской Федерации от 28 мая 2025 г. по делу № АКПИ25-181, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Шилиева А.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Карпова К.Н., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

постановлением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2018 г. № 783 (далее также – Постановление № 783) в его первоначальной редакции в соответствии с частью 42<sup>1</sup> статьи 112 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 – Федеральный закон № 44-ФЗ) утверждены Правила осуществления заказчиком списания сумм неустоек (штрафов, пеней), начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю), но не списанных заказчиком в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением в 2015 и (или) 2016 годах обязательств, предусмотренных контрактом (далее – Правила).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 5 июля 2018 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 9 июля 2018 г., № 28, ст. 4242.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2020 г. № 591 и от 31 декабря 2021 г. № 2594 утверждены изменения, которые вносились в Постановление № 783, в частности, изменено наименование данного нормативного правового акта, а именно – «Об осуществлении заказчиком списания сумм неустоек (штрафов, пеней), начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю), но не списанных заказчиком в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением в 2015, 2016, 2020 и 2021 годах обязательств, предусмотренных контрактом», а также наименование Правил – «Правила осуществления заказчиком списания сумм неустоек (штрафов, пеней), начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю), но не списанных заказчиком в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением в 2015, 2016, 2020 и 2021 годах обязательств, предусмотренных контрактом».

10 марта 2022 г. Правительством Российской Федерации издано постановление № 340 (далее – Постановление № 340), утвердившее изменения, которые вносятся в постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2018 г. № 783 «Об осуществлении заказчиком списания сумм неустоек (штрафов, пеней), начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю), но не списанных заказчиком в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением в 2015, 2016, 2020 и 2021 годах обязательств, предусмотренных контрактом» (далее – Изменения).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 12 марта 2022 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 21 марта 2022 г., № 12, ст. 1827.

Пунктом 1 Изменений в иной редакции изложено наименование Постановления № 783: «О списании начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю), но не списанных заказчиком сумм неустоек (штрафов, пеней) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных контрактом».

Пунктом 2 Изменений из преамбулы Постановления № 783 исключены слова: «В соответствии с частью 42<sup>1</sup> статьи 112 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Пунктом 3 Изменений в тексте Постановления № 783 исключены слова: «осуществления заказчиком» и «в 2015, 2016, 2020 и 2021 годах».

Пунктом 4 Изменений в Правилах в наименовании и пункте 1 исключены слова: «осуществления заказчиком» и «в 2015, 2016, 2020 и 2021 годах» (подпункт «а»); в подпункте «а» пункта 5 исключены слова: «в 2015, 2016 или 2020 году», а также пункт 5 дополнен подпунктом «д» следующего содержания: «д) в случае, предусмотренном подпунктом «д» пункта 3 настоящих Правил, – исполнение (при наличии) поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств по контракту, подтверждённое актом приёмки или иным документом, и обоснование обстоятельств, повлёкших невозможность исполнения контракта в связи с введением санкций и (или) мер ограничительного характера, представленное поставщиком (подрядчиком, исполнителем) заказчику в письменной форме с приложением подтверждающих документов (при их наличии).» (подпункт «г»); в нумерационном заголовке приложения к Правилам исключены слова: «осуществления заказчиком» и «в 2015, 2016, 2020 и 2021 годах» (подпункт «д»).

Администрация муниципального образования город Гусь-Хрустальный Владимирской области (далее также – Администрация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пунктов 1–3, подпунктов «а», «г», «д» пункта 4 Изменений.

По мнению административного истца, оспариваемые нормы Изменений противоречат части 42<sup>1</sup> статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ, нарушают права и охраняемые законом интересы Администрации ввиду отсутствия возможности получения бюджетом муниципального образования город Гусь-Хрустальный Владимирской области сумм неустоек (штрафов, пеней), начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю), которые являются одним из источников доходной части бюджета; позволяют поставщикам (подрядчикам, исполнителям) злоупотреблять своими правами при исполнении обязательств, предусмотренных муниципальными контрактами; являются неопределёнными, поскольку создают неоднозначность, неясность и вносят противоречия в правовое регулирование, предоставляют необоснованно широкие пределы

правоприменительного усмотрения, допуская необоснованное исключение применения положений части 42<sup>1</sup> статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ.

Обосновывая заявленное требование, Администрация указала, что Правила в редакции Постановления № 340 без учёта положений части 42<sup>1</sup> статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ применены при рассмотрении конкретных дел арбитражными судами, что повлекло нарушение её прав и охраняемых законом интересов, поскольку на Администрацию возлагается безусловная обязанность по списанию неустойки (штрафов, пени) по контрактам, заключённым в 2022 и последующих годах.

Административный ответчик – Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству финансов Российской Федерации административный иск не признало, указав, что Постановление № 783 и Постановление № 340 приняты Правительством Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных федеральным законом, изданы и опубликованы с соблюдением установленного порядка, не нарушают прав и законных интересов Администрации и не создают угрозы их нарушения в будущем.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Администрации было отказано.

Не согласившись с таким решением, административный истец подал апелляционную жалобу, в которой просит его отменить, как незаконное, необоснованное и немотивированное, и принять по административному делу новое решение.

В жалобе Администрация, повторяя доводы административного искового заявления, также указывает на то, что в материалах административного дела отсутствуют доказательства, подтверждающие соблюдение процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, а также правил введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядка опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу. Таким образом, выводы суда первой инстанции, по мнению административного истца, сделаны без выяснения обстоятельств, приведённых в подпунктах «в», «г» пункта 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ).

В письменных возражениях Правительство Российской Федерации не согласилось с доводами апелляционной жалобы, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, содержащим выводы, соответствующие федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, с надлежащим исследованием фактических обстоятельств дела и при правильном применении норм материального права.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской

Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно принципу разделения властей, закреплённому в статье 10 Конституции Российской Федерации, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации (часть 1 статьи 110 Конституции Российской Федерации), а также иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии с их структурой и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 1 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (части 1, 2 статьи 5 приведённого федерального конституционного закона).

Аналогичные положения были закреплены в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», действовавшего на день принятия Постановления № 783.

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 части, касающейся: планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ контрактов; особенностей исполнения контрактов; мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд регулирует Федеральный закон № 44-ФЗ (пункты 1–7 части 1 статьи 1 указанного федерального закона).

Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 108-ФЗ «О внесении изменения в статью 112 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» статья 112 Федерального закона № 44-ФЗ дополнена частью 42<sup>1</sup> следующего содержания: «42<sup>1</sup>. Начисленные поставщику

(подрядчику, исполнителю), но не списанные заказчиком суммы неустоек (штрафов, пеней) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением в 2015 и (или) 2016 годах обязательств, предусмотренных контрактом, подлежат списанию в случаях и порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации.».

Федеральными законами от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ и от 30 декабря 2021 г. № 476-ФЗ в часть 42<sup>1</sup> статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ были внесены изменения, в соответствии с которыми слова «и (или) 2016» заменены словами: «, 2016 и 2020», слова «и 2020» заменены словами: «, 2020 и 2021».

Реализуя предоставленные частью 42<sup>1</sup> статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ полномочия, Правительство Российской Федерации Постановлением № 783 утвердило Правила.

Федеральным законом от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 46-ФЗ) статья 34 Федерального закона № 44-ФЗ дополнена частью 9<sup>1</sup> следующего содержания: «9<sup>1</sup>. Правительство Российской Федерации вправе установить случаи и порядок списания начисленных поставщику (подрядчику, исполнителю), но не списанных заказчиком сумм неустоек (штрафов, пеней) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных контрактом.»; статья 112 Федерального закона № 44-ФЗ дополнена частью 65<sup>1</sup> следующего содержания: «65<sup>1</sup>. По соглашению сторон допускается изменение существенных условий контракта, заключённого до 1 января 2023 года, если при исполнении такого контракта возникли независящие от сторон контракта обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения. Предусмотренное настоящей частью изменение осуществляется с соблюдением положений частей 1<sup>3</sup>–1<sup>6</sup> статьи 95 настоящего Федерального закона на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации при осуществлении закупки для федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации, муниципальных нужд соответственно.».

В связи с принятием Федерального закона № 46-ФЗ Правительство Российской Федерации Постановлением № 340 утвердило Изменения.

В силу части 8 статьи 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет: 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; 2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: а) полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; б) форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; в) процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; г) правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в

силу; 3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования закона и обоснованно признал, что оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий в пределах предоставленной компетенции, с соблюдением порядка принятия и опубликования, а также пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемые положения Изменений соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, права, свободы и законные интересы административного истца не нарушают.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 КАС РФ основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказывая Администрации в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пунктов 1–3, подпунктов «а», «г», «д» пункта 4 Изменений недействующими отсутствует.

Часть 42<sup>1</sup> статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ, именуемой «Заключительные положения», на противоречие которой оспариваемых в части Изменений ссылался административный истец, закрепляет положение о списании начисленных в 2015, 2016, 2020 и 2021 годах, но не списанных сумм неустоек (штрафов, пеней) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом.

Часть 9<sup>1</sup> статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ, расположенной в параграфе 1 «Общие положения» главы 3 «Осуществление закупок», которая введена в действие в 2022 г., то есть за пределами указанных в части 42<sup>1</sup> статьи 112 данного закона периодов, делегировала Правительству Российской Федерации полномочие по регулированию данных отношений без указания на конкретные периоды.

Таким образом, Правительство Российской Федерации, реализуя возложенные на него частью 9<sup>1</sup> статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ полномочия, правомерно утвердило указанные Изменения.

Вопреки утверждениям административного истца, содержащимся в апелляционной жалобе, об отсутствии доказательств, подтверждающих соблюдение процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, а также правил введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядка опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу, суд первой инстанции в полной мере исследовал эти обстоятельства, установив, что порядок принятия и опубликования оспариваемого нормативного правового акта Правительством Российской Федерации соблюден.

Проанализировав оспариваемые нормы Изменений, суд первой инстанции обоснованно констатировал, что они учитывают баланс частных и публичных интересов участников контракта, направлены на защиту национальных интересов Российской Федерации в связи с недружественными действиями иностранных государств и международных организаций, а также на защиту прав исполнителей контрактов от необоснованного взыскания заказчиком сумм неустоек (штрафов, пеней) при наличии объективных обстоятельств, препятствующих надлежащему исполнению контракта; их содержание является определённым и не вызывает неоднозначного толкования; прав административного истца в указанных им аспектах не нарушают. Иные нормативные правовые акты, имеющие большую юридическую силу, которые предусматривали бы отличное от оспариваемых нормативных положений правовое регулирование, отсутствуют.

Установив данные обстоятельства, суд первой инстанции правомерно отказал Администрации в удовлетворении заявленного ею требования в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Доводы апелляционной жалобы о неправильном определении судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела, о недоказанности, установленных судом обстоятельств, и о нарушении норм материального и процессуального права ошибочны и опровергаются содержанием обжалуемого решения суда.

Согласно части 7 статьи 213 КАС РФ, при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 данной статьи, в полном объёме.

При рассмотрении настоящего административного дела все перечисленные в части 8 статьи 213 КАС РФ обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении, а доводы административного истца получили надлежащую оценку в состоявшемся решении суда, которое соответствует требованиям статьи 180 КАС РФ, отвечает нормам материального права, правомерно применён и истолкован при рассмотрении и разрешении данного административного дела. Выводы суда, изложенные в решении, мотивированны, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Обжалуемое решение вынесено с соблюдением норм процессуального права. Предусмотренных статьёй 310 КАС РФ оснований для отмены или изменения решения суда 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 28 мая 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу администрации муниципального образования город Гусь-Хрустальный Владимирской области – без удовлетворения.

Председательствующий

**В.Ю. Зайцев**

Члены коллегии

**И.Н. Зинченко**

**А.П. Киселев**