



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-1

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 февраля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Якимова А.А.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Волкова Павла Дмитриевича и других об оспаривании пунктов 2, 4 Правил осуществления в 2010–2025 годах компенсационных выплат гражданам Российской Федерации по вкладам в Сберегательном банке Российской Федерации, являющимся гарантированными сбережениями в соответствии с Федеральным законом «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации», утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1092,

по апелляционной жалобе Волкова П.Д. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2025 г. по делу № АКПИ25-717, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения Волкова П.Д., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы

представителя Правительства Российской Федерации Шиляева А.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. № 1092 (далее – Постановление) утверждены Правила осуществления в 2010–2025 годах компенсационных выплат гражданам Российской Федерации по вкладам в Сберегательном банке Российской Федерации, являющимся гарантированными сбережениями в соответствии с Федеральным законом «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» (далее – Правила).

Нормативный правовой акт опубликован в «Российской газете» 30 декабря 2009 г., № 253, в Собрании законодательства Российской Федерации, 4 января 2010 г. № 1, ст. 103.

На дату рассмотрения данного административного дела в суде первой инстанции Правила действовали в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2024 г. № 1654.

С 1 января 2026 г. оспариваемый в части нормативный правовой акт действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2025 г. № 2029.

Правила определяют порядок осуществления компенсационных выплат гражданам Российской Федерации по вкладам в Сберегательном банке Российской Федерации по состоянию на 20 июня 1991 г., являющимся гарантированными сбережениями в соответствии с Федеральным законом «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» (далее также – вклады) (пункт 1).

В соответствии с пунктом 2 Правил гражданам Российской Федерации (в том числе их наследникам) осуществляется выплата компенсации в 3-кратном или 2-кратном (в зависимости от года рождения вкладчика или наследника) размере остатка вкладов исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 году. Размер указанной компенсации уменьшается на сумму ранее полученной предварительной компенсации (компенсации) и дополнительной компенсации по вкладам. Размеры компенсаций зависят от срока хранения вкладов, даты их закрытия и определяются с применением установленных в данной норме коэффициентов.

Пункт 4 Правил регламентирует порядок, условия и размер выплаты компенсации на оплату ритуальных услуг в случае смерти владельца вклада исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 году.

Группа лиц в количестве восьмидесяти человек, поручившая ведение дела Волкову П.Д., обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании пунктов 2, 4 Правил

не действующими в той части, в которой они предусматривают порядок осуществления компенсационных выплат исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 году.

В обоснование заявленного требования Волков П.Д. и другие сослались на нарушение установленной законом процедуры издания Постановления и несоответствие оспариваемых норм Федеральному закону от 10 мая 1995 г. № 73-ФЗ «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» (далее – Закон о восстановлении и защите сбережений граждан), Федеральному закону от 6 июля 1996 г. № 87-ФЗ «О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации» (далее – Закон о порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства), Федеральному закону от 4 февраля 1999 г. № 21-ФЗ «О базовой стоимости необходимого социального набора». Из административного иска следует, что названные федеральные законы ценностью гарантированных сбережений граждан признают покупательную способность вложенных денежных средств на момент их вложения, в связи с чем административные истцы полагают, что оспариваемыми положениями необоснованно уменьшаются размеры компенсаций по вкладам, восстановление и обеспечение сохранности которых гарантированы государством.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству финансов Российской Федерации, административный иск не признало, указав в возражениях, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемые нормы соответствуют актам большей юридической силы и не нарушают прав и законных интересов административных истцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Волкова П.Д. и других отказано.

В апелляционной жалобе Волков П.Д., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как необоснованное, вынесенное с нарушением норм материального права, и направить данное административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, как рассмотренное в незаконном составе. При этом рассмотрение дела в незаконном составе связывает с несогласием с порядком прекращения существования СССР и действием актов органов Союза СССР на территории РСФСР. Также в апелляционной жалобе ставится под сомнение действие федеральных законов, опубликованных в официальных изданиях, однако без подлинной подписи Президента Российской Федерации.

В письменных возражениях представитель Правительства Российской Федерации не согласился с доводами апелляционной жалобы, полагая, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом правовых обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального и процессуального права.

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

Закон о восстановлении и защите сбережений граждан, закрепивший обязательства Российской Федерации по восстановлению и обеспечению сохранности ценности денежных сбережений граждан Российской Федерации, в статье 1 установил, что государство гарантирует восстановление и обеспечение сохранности ценности денежных сбережений, созданных гражданами Российской Федерации путём помещения денежных средств в том числе на вклады в Сберегательный банк Российской Федерации (ранее – Государственные трудовые сберегательные кассы СССР, действовавшие на территории РСФСР; Российский республиканский банк Сбербанка СССР; Сбербанк РСФСР) в период до 20 июня 1991 г. (далее – гарантированные сбережения граждан); в статье 2 признал гарантированные сбережения граждан государственным внутренним долгом Российской Федерации.

Управление государственным внутренним долгом Российской Федерации по целевым долговым обязательствам Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации (статья 13 Закона о восстановлении и защите сбережений граждан).

Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, 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. К полномочиям Правительства Российской Федерации в области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики отнесены обеспечение проведения единой финансовой и денежно-кредитной политики управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации (часть 1 статьи 1, статья 2, части 1, 2 статьи 5, пункты 1, 8 статьи 19 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на день принятия Постановления были закреплены в статьях 15, 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральным законом от 2 декабря 2009 г. № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (далее – Федеральный закон № 308-ФЗ) (часть 7 статьи 17) и принятыми в последующем федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период предусмотрено, что

порядок осуществления компенсационных выплат гражданам Российской Федерации по вкладам определяется Правительством Российской Федерации.

Частью 7 статьи 15 Федерального закона от 30 ноября 2024 г. № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» Правительству Российской Федерации делегированы полномочия по определению порядка осуществления компенсационных выплат по вкладам (взносам).

Положения Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» при издании Постановления соблюдены.

С учётом изложенного суд первой инстанции правильно исходил из того, что Правила утверждены Правительством Российской Федерации в пределах его компетенции с соблюдением формы и порядка введения в действие. Данные обстоятельства ранее проверялись и были подтверждены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2010 г. № ГКПИ10-1135, от 1 декабря 2010 г. № ГКПИ10-1149, от 21 января 2013 г. № АКПИ12-1593.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Волкову П.Д. и другим в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемых пунктов Правил недействующими отсутствует.

Статьёй 17 Федерального закона № 308-ФЗ и принятыми в последующем федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период регламентированы вопросы реализации законного права вкладчика на компенсацию и условия соответствующих выплат.

Данными федеральными законами установлено, что компенсационные выплаты по вкладам в Сберегательном банке Российской Федерации, являющимся гарантированными сбережениями в соответствии с Законом о восстановлении и защите сбережений граждан, выплачиваются исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 году (в частности, части 1 и 2 статьи 17 Федерального закона № 308-ФЗ).

В настоящее время указанное правовое регулирование не изменилось (части 1 и 2 статьи 15 Федерального закона от 30 ноября 2024 г. № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»).

Оспариваемые Правила в пунктах 2 и 4, определяя порядок осуществления компенсационных выплат от размера остатка вклада в Сберегательном банке Российской Федерации по состоянию на 20 июня 1991 г. исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 году, по сути, воспроизводят положения федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Каких-либо дополнительных условий, требований или ограничений в отношении определённой федеральным законодателем категории граждан Российской Федерации оспариваемые пункты Правил не содержат.

Суд первой инстанции правильно указал, что принятие решений в рассматриваемой сфере находится в пределах дискреции федерального законодателя, который, исходя из потребностей сбалансированной защиты частных и публичных интересов, а также с учётом имеющихся у государства реальных финансово-экономических и иных возможностей вправе установить соответствующие гарантии в определённых пределах. При этом оценка финансово-экономической обоснованности нормативно-правового решения не может быть осуществлена Верховным Судом Российской Федерации при рассмотрении административного дела в порядке абстрактного нормоконтроля.

Данный вывод суда полностью согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно, в том числе в определении от 21 декабря 2000 г. № 261-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина на нарушение его конституционных прав статьями Закона о восстановлении и защите сбережений граждан, разъяснял, что реализация прав и законных интересов отдельных граждан (групп граждан) не должна оказывать чрезмерно негативное влияние на обеспечение бюджетными средствами прав и интересов всех. Это особенно актуально в условиях недостаточности бюджетных средств для решения многих социальных проблем, связанных с обеспечением таких прав, как право на жизнь и достоинство личности. Поэтому именно и только в форме федерального закона может быть найден баланс между правами и законными интересами лиц, состоящих в имущественных отношениях с государством в качестве кредиторов, и всех иных лиц.

Доводы апелляционной жалобы о противоречии оспариваемых положений Закону о восстановлении и защите сбережений граждан и Закону о порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства судом первой инстанции проверялись и правильно признаны несостоятельными, поскольку объём финансовых ресурсов на осуществление рассматриваемых компенсационных выплат и перечень категорий граждан, которым осуществляются эти выплаты, названные федеральные законы непосредственно не регламентируют.

Следует согласиться с выводом суда первой инстанции о несостоятельности довода административных истцов о противоречии оспариваемых норм Федеральному закону от 4 февраля 1999 г. № 21-ФЗ «О базовой стоимости необходимого социального набора», поскольку действие

названного закона приостановлено до 1 января 2027 г. Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 429-ФЗ.

Какой-либо нормативный правовой акт большей юридической силы, который бы непосредственно регулировал механизм осуществления компенсационных выплат по вкладам, а также определял бы источники финансирования этих компенсаций, и их конкретные сроки, которому не соответствовали бы Правила в оспариваемой части, отсутствует.

Ссылаясь в апелляционной жалобе на несогласие с размером выплачиваемых компенсаций, с порядком прекращения существования СССР и ставя под сомнение действие федеральных законов, опубликованных в официальных изданиях, Волков П.Д., по сути, не согласен с действующим правовым регулированием в сфере осуществления компенсационных выплат по вкладам.

Однако вопрос о принятии нормативных правовых актов, внесении в них изменений и дополнений относится к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти, и суды, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования, за исключением случаев, непосредственно указанных в федеральном законе (часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности пунктов 2, 4 Правил, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Всем доводам в административном иске, имеющим правовое значение для рассмотрения и разрешения данного административного дела, судом дана надлежащая оценка.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренный в части правовой акт, принятый в установленном законом порядке, не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь приведённой выше нормой, отказал Волкову П.Д. и другим в удовлетворении административного иска.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения суда первой инстанции 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 3 декабря 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Волкова Павла Дмитриевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.А. Якимов