



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-127

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

14 мая 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Бугакова О.А.,
Кириллова В.С.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.

с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению индивидуального предпринимателя Булдакова Дмитрия Юрьевича о признании частично недействующим подпункта «б» пункта 13 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1078,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1078 (далее также – Постановление № 1078) утверждены Правила ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее также – Правила). Нормативный правовой акт 1 июля 2021 г. размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) и 12 июля 2021 г. опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации.

Правила устанавливают порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее также – реестр, реестр недобросовестных поставщиков), порядок направления обращения

о включении информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр (далее также – обращение), требования к составу, содержанию, форме обращения, порядок рассмотрения обращения федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, основания для принятия решения о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр либо об отказе в таком включении, порядок направления решения о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр либо решения об отказе в таком включении, порядок исключения информации, предусмотренной частью 3 статьи 104 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), из реестра (пункт 1).

Согласно подпункту «б» пункта 13 Правил не позднее пяти рабочих дней со дня, следующего за днём поступления обращения, орган контроля (за исключением случаев, предусмотренных подпунктом «е» пункта 9 и подпунктом «г» пункта 10 Правил), осуществляет следующую совокупность действий, в частности, по результатам рассмотрения обращения и проведения проверок, указанных в подпункте «а» названного пункта, принимает решение о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр либо в случаях, предусмотренных пунктами 14 и 15 Правил, об отказе во включении участника закупки, поставщика (подрядчика, исполнителя) в реестр, а также выдаёт (при необходимости) предписание, предусмотренное пунктом 2 части 22 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, в случае выявления нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок).

Булдаков Д.Ю., являясь индивидуальным предпринимателем, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании недействующим подпункта «б» пункта 13 Правил, ссылаясь на то, что оспариваемая норма противоречит пункту 2 части 10 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ, пунктам 1 и 5 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, не является определённым и вызывает неоднозначное толкование.

По мнению административного истца, положения раздела III Правил, в котором содержится оспариваемое положение, не предусматривают оснований для принятия решения уполномоченным органом о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр. Вследствие этого в отсутствие конкретных и определённых оснований для включения участника закупки, поставщика (подрядчика, исполнителя) в реестр положения подпункта «б» пункта 13 Правил не отвечают принципам правовой определённости, не позволяют субъектам правоотношений в сфере закупок

уяснить механизм действия Федерального закона № 44-ФЗ из содержания Правил и порождают возможность произвольного применения положений Правил при рассмотрении и разрешении вопроса о включении информации о поставщике в реестр. Оспариваемое предписание при отсутствии со стороны поставщика доказательств его добросовестного поведения в контрактных отношениях и при наличии заявления заказчика работ, услуг, товаров для обеспечения государственных и (или) муниципальных нужд о недобросовестном поведении поставщика в контрольный орган и представлении заказчиком соответствующих доказательств позволяет контрольному органу принимать решение о включении информации о таком поставщике в реестр.

Как полагает Булдаков Д.Ю., подпункт «б» пункта 13 Правил не учитывает форму вины поставщика в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения контракта по неосторожности поставщиком услуг, работ, товаров для обеспечения государственных и (или) муниципальных нужд в целях принятия контрольным органом решения о включении информации о таком поставщике в реестр; в силу его неопределённого характера при возникновении спора между заказчиком товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по вопросу качества товаров, работ, услуг не позволяет разрешить вопрос о легальности товара, предоставляемого поставщиком заказчику, в целях вывода о наличии фактов существенных нарушений поставщиком условий договора и позволяет принимать решение о включении информации о поставщике в реестр без предварительного разрешения спора на основании обстоятельств в судебном порядке, в том числе с проведением экспертных исследований.

Административный истец также считает, что включение в реестр недобросовестных поставщиков является специальной мерой юридической ответственности, установленной законодателем в целях обеспечения исполнения лицом принятых на себе в рамках процедуры размещения государственного или муниципального заказа обязательств. При этом одним из последствий такого включения (в качестве санкции за допущенное нарушение) может являться ограничение прав такого лица на участие в течение установленного срока в торгах для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Министерство финансов Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Правила утверждены в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Максименко Е.А. поддержал заявленное требование.

Представитель Правительства Российской Федерации Шиляев А.П. возражал против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца Максименко Е.А., возражения представителя Правительства Российской Федерации Шиляева А.П., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как исполнительного органа государственной власти определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьёй 5 которого закреплено, что 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 (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

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: 1) планирования закупок товаров, работ, услуг; 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); 3) заключения предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ контрактов; 4) особенностей исполнения контрактов; 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг; 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; 7) 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 (часть 1 статьи 1).

Для целей названного федерального закона под контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – контрактная система в сфере закупок) понимается совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, исполнительные органы субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии

«Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок, операторы специализированных электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено данным федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд (пункт 1 части 1 статьи 3).

В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создаётся и ведётся единая информационная система, взаимодействие которой с иными информационными системами в соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона № 44-ФЗ обеспечивает: 1) формирование, обработку, хранение и предоставление данных (в том числе автоматизированные) участникам контрактной системы в сфере закупок в рамках отношений, указанных в части 1 статьи 1 названного федерального закона; 2) контроль за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и неперевышением объёма финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащихся в планах-графиках закупок, извещениях об осуществлении закупок, протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), условиях проектов контрактов (направляемых в соответствии с данным федеральным законом с использованием единой информационной системы участникам закупок, с которыми заключаются контракты); 3) использование усиленной квалифицированной электронной подписи для подписания электронных документов, предусмотренных поименованным федеральным законом. Единая информационная система содержит в том числе реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (часть 1, пункт 7 части 3 статьи 4 Федерального закона № 44-ФЗ).

Ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в силу части 1 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ осуществляется в единой информационной системе путём размещения в ней федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, информации, предусмотренной этой статьёй.

Частью 10 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ закреплено, что Правительством Российской Федерации устанавливается порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков, который предусматривает, в частности: 1) порядок направления обращения о включении информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков, требования к составу, содержанию, форме такого обращения; 2) порядок рассмотрения федеральным органом

исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, обращения о включении информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков, основания для принятия решения о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков либо об отказе в таком включении. Указанные основания должны в том числе предусматривать отказ во включении информации о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков, если надлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта оказалось невозможным вследствие обстоятельств непреодолимой силы; 3) порядок направления решения о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков либо об отказе в таком включении; 4) порядок исключения информации, предусмотренной частью 3 данной статьи, из реестра недобросовестных поставщиков.

Реализуя предоставленные полномочия, Правительство Российской Федерации приняло Постановление № 1078, которым утвердило Правила.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Постановления № 1078 соответствует положениям 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».

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него федеральным законодателем полномочий. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2025 г. № АКПИ24-1033.

Доводы административного истца о том, что оспариваемая норма противоречит пункту 2 части 10 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ, пунктам 1 и 5 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, содержит правовую неопределённость и вызывает неоднозначное толкование, являются несостоятельными, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

Подпункт «б» пункта 13 Правил предусматривает принятие контрольным органом по результатам соответствующих проверочных мероприятий решения о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр либо об отказе во включении участника закупки, поставщика (подрядчика, исполнителя) в реестр на основании поступившего от заказчика сообщения.

В реестр недобросовестных поставщиков согласно части 2 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ включается информация об участниках закупок,

уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших обязательства, предусмотренные контрактами.

Содержание информации, подлежащей включению в реестр недобросовестных поставщиков, приведено в части 3 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ.

Согласно части 7 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ в течение пяти рабочих дней с даты поступления обращения, указанного в части 4 данной статьи, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, осуществляет проверку содержащихся в таком обращении фактов, свидетельствующих об уклонении участника закупки от заключения контракта, о расторжении контракта по решению суда в связи с существенным нарушением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, об одностороннем отказе заказчика от исполнения контракта в связи с существенными нарушениями поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта или об отсутствии оснований для одностороннего отказа поставщика (подрядчика, исполнителя) от исполнения контракта. По результатам такой проверки принимается решение о включении в реестр недобросовестных поставщиков соответствующей информации или решение об отказе в её включении в реестр недобросовестных поставщиков. В случае принятия решения о включении в реестр недобросовестных поставщиков информации о лицах, указанных в части 2 этой статьи, такая информация включается в этот реестр не позднее трёх рабочих дней с даты принятия данного решения.

Вопреки доводам административного истца оспариваемый подпункт «б» пункта 13 Правил в полной мере согласуется с приведёнными выше положениями Федерального закона № 44-ФЗ, устанавливая сроки и порядок принятия контрольным органом одного из двух решений – о включении сведений о поставщике в реестр недобросовестных поставщиков или об отказе во включении сведений о поставщике в реестр недобросовестных поставщиков, которые принимаются после соответствующих проверочных мероприятий, проводимых на основании поступившего от заказчика сообщения.

Орган контроля, по общему правилу, включает информацию об участнике закупки, поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков, если им будут выявлены обстоятельства, свидетельствующие о нарушении проверяемым лицом законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Исключение составляют случаи, при которых органом контроля в результате проведения проверки выявлены обстоятельства, являющиеся в соответствии с пунктами 14 и 15 Правил основанием для принятия им решения об отказе во включении информации в реестр недобросовестных поставщиков.

Таким образом, основания для принятия органом контроля решения о включении или об отказе во включении информации в реестр недобросовестных поставщиков установлены положениями подпункта «б» пункта 13 Правил во взаимосвязи с пунктами 14, 15 Правил и являются исчерпывающими.

В свою очередь, положениями подпункта «а» пункта 13 Правил предусмотрена возможность участника закупки, поставщика (подрядчика, исполнителя) принять участие в заседании комиссии (инспекции) органа контроля по рассмотрению обращения заказчика, а также представлять информацию и документы, объяснения в письменной и устной форме, в том числе подтверждающие отсутствие фактов его недобросовестности при заключении контракта или при исполнении контракта (абзацы пятый и седьмой).

Следует учесть, что такие документы представляются поставщиком исключительно на добровольной основе в целях соблюдения принципа равенства сторон гражданско-правовых отношений при осуществлении хозяйственной деятельности.

При этом ни Федеральный закон № 44-ФЗ, ни Правила не содержат безусловной обязанности уполномоченного органа включать представленные заказчиком сведения о поставщике в соответствующий реестр без оценки его действий в каждом конкретном случае.

Таким образом, включение информации в реестр не носит автоматического характера, а осуществляется по результатам рассмотрения на коллегиальной основе на заседании комиссии уполномоченного органа обращения заказчика и проверки содержащихся в нем фактов.

Включение сведений в реестр недобросовестных поставщиков является специальной мерой ответственности, установленной законодателем в целях обеспечения исполнения лицом принятых на себя в рамках процедуры размещения государственного или муниципального заказа обязательств. При этом одним из последствий включения в реестр может являться ограничение прав такого лица на участие в соответствующих закупках в течение определённого срока.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлениях от 30 июля 2001 г. № 13-П, от 21 ноября 2002 г. № 15-П применяемые государственными органами санкции должны отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения.

Соответственно, решение вопроса о включении (отказе во включении) сведений в реестр недобросовестных поставщиков не является предметом исключительного усмотрения уполномоченного органа, ведение данного реестра должно обеспечивать реализацию указанного выше публичного интереса.

В то же время реестр недобросовестных поставщиков служит инструментом, обеспечивающим реализацию целей регулирования отношений, определённых в Федеральном законе № 44-ФЗ, по добросовестной конкуренции и предотвращению злоупотреблений в сфере размещения заказов и, следовательно, является механизмом защиты государственных и

муниципальных заказчиков от недобросовестных действий поставщиков (исполнителей, подрядчиков).

Статья 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, на которую ссылается административный истец, устанавливает пределы осуществления гражданских прав и не регулирует вопросы, связанные с ведением реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, по-иному регулирующих порядок принятия решений о включении в реестр недобросовестных поставщиков соответствующей информации или об отказе в её включении в реестр недобросовестных поставщиков, которые могли бы вступить в противоречие с оспариваемой нормой, не имеется.

Оспариваемое предписание изложено понятным и доступным образом, отвечает критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а потому не может расцениваться как нарушающее права административного истца в указанном им аспекте.

Ссылка административного истца на нарушение единства правоприменительной практики является необоснованной.

В соответствии со статьями 2 и 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» Пленум Верховного Суда Российской Федерации рассматривает материалы анализа и обобщения судебной практики и даёт судам разъяснения по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации.

Под единством судебной практики следует понимать правильное и единообразное применение судами на всей территории Российской Федерации федерального законодательства при рассмотрении и разрешении дел. При этом судебная практика формируется именно Верховным Судом Российской Федерации.

С учётом того, что других решений по аналогичным требованиям об оспаривании подпункта «б» пункта 13 Правил Верховным Судом Российской Федерации не выносилось, данный довод административного истца является неосновательным.

Доводы административного истца, по существу, сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее правовое регулирование, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Административный истец, оспаривая подпункт «б» пункта 13 Правил, фактически выражает несогласие с вынесенным в отношении его решением контролирующего органа. Между тем проверка законности и обоснованности решений административных органов по конкретным делам не может быть произведена судом при рассмотрении дела по требованиям об оспаривании нормативного правового акта.

Принимая во внимание, что подпункт «б» пункта 13 Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца в упоминаемом им аспекте, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

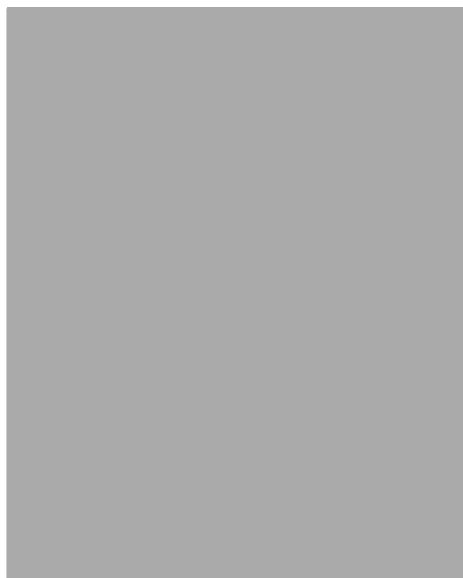
решил:

в удовлетворении административного искового заявления индивидуального предпринимателя Булдакова Дмитрия Юрьевича о признании частично недействующим подпункта «б» пункта 13 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1078, отказать.

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

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

О.А. Бугаков

В.С. Кириллов