



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-158

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

29 мая 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Бугакова О.А.
Томиной Д.Д.
Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Медград» о признании недействующими абзацев третьего, пятого, восьмого информационного письма Министерства финансов Российской Федерации от 13 марта 2025 г. № 24-03-09/24756 «Об указании одной страны происхождения товара в заявке на участие в закупке 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»,

установил:

13 марта 2025 г. Министерством финансов Российской Федерации (далее также – Минфин России) на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Методическое обеспечение (информационные письма и материалы)» размещено письмо от 13 марта 2025 г. № 24-03-09/24756 «Об указании одной страны происхождения товара в заявке на участие в закупке 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 также – Письмо).

В Письме в связи с поступлением вопросов об указании страны происхождения товара в заявке на участие в закупке, осуществляемой 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 также – Закон № 44-ФЗ), Департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы Министерства финансов Российской Федерации (далее также – Департамент), руководствуясь пунктом 4.6.1 Положения о Департаменте бюджетной политики в сфере контрактной системы Министерства финансов Российской Федерации, утвержденного приказом Минфина России от 29 мая 2017 г. № 389 (далее – Положение), сообщил в числе прочего в абзацах третьем–пятом, восьмом следующее:

«Указание нескольких стран происхождения товара в заявке на участие в закупке Законом № 44-ФЗ не предусмотрено, а вопрос о введении в Закон № 44-ФЗ и изданные в его реализацию нормативные правовые акты такой возможности в Минфине России в настоящее время не рассматривается в связи с нижеследующим.

Наименование страны происхождения товара с учетом подпункта «д» пункта 1 части 2 статьи 51 Закона № 44-ФЗ, абзаца второго пункта 1 статьи 432 Гражданского кодекса Российской Федерации является существенным условием контракта.

В этой связи неопределенность по вопросу о стране происхождения закупаемого товара на момент заключения контракта ввиду указания в заявке на участие в закупке нескольких стран происхождения товара, из которых может происходить поставляемый товар, будет означать отсутствие достижения соглашения по указанному существенному условию, что в свою очередь является основанием для того, чтобы с учетом положений абзаца первого пункта 1 статьи 432 Гражданского кодекса Российской Федерации считать контракт незаключенным.

Страна происхождения товара является основополагающим условием для предоставления национального режима в сфере закупок и применения предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2024 г. № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» «защитных» мер, которые не предусматривают множественности по вопросу о стране происхождения товара, а введение такой множественности повлекло бы риск невозможности надлежащей реализации соответствующей «защитной» меры».

Общество с ограниченной ответственностью «Медград» (далее также – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании абзацев третьего, пятого, восьмого Письма недействительными, ссылаясь на то, что оно обладает нормативными свойствами и в оспариваемой части не соответствует действительному смыслу разъясняемых отдельных нормативных положений Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), Федерального

закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2024 г. № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Постановление № 1875), противоречит пункту 6 статьи 29, пункту 1 статьи 30, пункту 1 статьи 31 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕЭС), абзацу пятнадцатому пункта 2 Правил определения происхождения товаров, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза (непреференциальные правила определения происхождения товаров), утвержденных решением Совета Евразийской экономической комиссии от 13 июля 2018 г. № 49 (далее – Правила), а также сформированной правоприменительной практике, допускающей указание нескольких стран происхождения товара в составе заявки на участие в закупке, и нарушает права и законные интересы Общества как участника закупок, осуществляемых в рамках Закона № 44-ФЗ.

В обоснование заявленного требования указано, что Общество является участником таких закупок, поставщиком медицинских изделий (оборудования), в том числе сложносоставных, предполагающих поставку нескольких связанных и совместимых между собой медицинских изделий, произведенных на территории разных стран. Фактически установленный Письмом запрет на указание в составе заявки на участие в закупке нескольких стран влечет для Общества невозможность поставки сложносоставных медицинских изделий (оборудования), а указание в заявке одной страны происхождения таких изделий (оборудования) впоследствии может быть расценено как предоставление заказчику недостоверной информации о товаре и повлечь отклонение заявки, а также признание контракта незаключенным.

Минфин России в возражениях на административный иск указал, что Письмо не является нормативным правовым актом, носит информационный характер, содержащиеся в оспариваемых абзацах Письма выводы не противоречат действительному смыслу разъясняемых положений статей 43, 51 Закона № 44-ФЗ и не влекут изменения правового регулирования соответствующих правоотношений; суды не связаны разъяснениями, содержащимися в письмах Минфина России, которые не входят в круг нормативных правовых актов, применяемых при рассмотрении дел.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве на административное исковое заявление указало, что Письмо не является нормативным правовым актом и не должно обладать нормативными свойствами, при этом содержащиеся в абзацах пятом, восьмом Письма выводы прямо не следуют из приведенных в них нормативных положений ГК РФ, Закона № 44-ФЗ и Постановления № 1875, устанавливающих прямо не предусмотренные упомянутыми нормами положения, распространяющиеся на

неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение; заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие его представителя.

В судебном заседании представители административного истца Лушков В.К., Фадин А.В. настаивали на удовлетворении заявленных требований.

Представители Минфина России Шиляев А.П., Демидова Т.П. поддержали изложенную в письменных возражениях правовую позицию и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Заслушав пояснения представителей сторон, изучив позицию заинтересованного лица, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым отказать в удовлетворении требований, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» данный закон регулирует 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.

Согласно пункту 1, подпункту 5.5 пункта 5 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329, Минфин России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в числе прочего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, вправе обобщать практику применения законодательства Российской Федерации и проводить анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности.

Из содержания оспариваемого Письма следует, что оно является сообщением структурного подразделения Министерства финансов Российской Федерации – Департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы в рамках реализации его полномочий по осуществлению методического обеспечения, предусмотренных пунктом 4.6.1 Положения, в связи с поступлением вопросов об указании страны происхождения товара в заявке на участие в закупке, осуществляемой в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

Письмо не содержит общеобязательных предписаний, изданных непосредственно министерством, подписано директором названного

департамента, размещено на официальном сайте Минфина России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (www.minfin.gov.ru) в разделе «Методическое обеспечение (информационные письма и материалы)», адресовано участникам контрактной системы в сфере закупок, высшим исполнительным органам субъектов Российской Федерации, и, как следует из абзаца двенадцатого Письма, изложенная в нем позиция доведена до сведения Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федеральной антимонопольной службы и Федерального казначейства письмом от 28 февраля 2025 г. № 24-03-06/19277.

В абзаце тринадцатом Письма указано, что оно не является нормативным правовым актом, носит информационный характер, подготовлено на основе положений нормативных правовых актов по состоянию на дату подписания этого письма.

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217¹ 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 неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Между тем подобного основания по настоящему делу не имеется.

Анализ содержания Письма позволяет сделать вывод, что оно носит информационный характер, является результатом анализа норм ГК РФ, Закона № 44-ФЗ и Постановления № 1875, не формулирует общеобязательных правил поведения, отличных от требований этих нормативных правовых актов, а имеющиеся в оспариваемых абзацах разъяснения не выходят за рамки адекватного истолкования (интерпретации) их положений и не влекут изменения правового регулирования правоотношений в сфере закупок.

Доводы административного истца об обратном лишены правовых оснований и подлежат отклонению исходя из следующего.

Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 360-ФЗ) статья 43 Закона № 44-ФЗ изложена в новой редакции, в составе которой введен в действие подпункт «б» пункта 2 части 1, согласно которому для участия в конкурентном способе заявка на участие в закупке, если иное не предусмотрено данным федеральным законом, должна содержать предложение участника закупки в отношении объекта закупки, в том числе наименование страны происхождения товара в соответствии с общероссийским классификатором, используемым для идентификации стран мира, с учетом положений части 2 этой статьи.

Из содержания приведенной нормы следует, что наименование страны происхождения товара законодателем применено в единственном числе, которое не подразумевает при предложении участником закупки в представляемой заявке на участие в закупке указания на множественность стран происхождения товара.

Законом № 360-ФЗ также введена в действие новая редакция статьи 51 Закона № 44-ФЗ, подпунктом «д» пункта 1 части 2 которой предусмотрено, что не позднее двух рабочих дней, следующих за днем размещения в единой информационной системе протоколов, указанных в части 1 данной статьи, заказчик формирует с использованием единой информационной системы и размещает в единой информационной системе (без размещения на официальном сайте) и на электронной площадке (с использованием единой информационной системы) без своей подписи проект контракта, указанный в пункте 5 части 2 статьи 42 этого федерального закона, который должен содержать в числе прочего информацию, предусмотренную подпунктами «а», «б», «г», «е» и «п» пункта 1, подпунктами «а» и «б» пункта 2 части 1 статьи 43 названного федерального закона, а также информацию, предусмотренную подпунктом «г» пункта 2 этой части, в случае проведения электронного конкурса. При этом информация, предусмотренная подпунктами «а», «б», «г» и «е» пункта 1 части 1 статьи 43 названного федерального закона, указывается с использованием единой информационной системы по состоянию на дату и время формирования проекта контракта.

Закон № 360-ФЗ, за исключением отдельных положений, вступил в силу с 1 января 2022 г.

Таким образом, по смыслу положений приведенных норм Закона № 44-ФЗ в действующей редакции в их совокупности следует, что заказчик размещает в единой информационной системе без своей подписи проект контракта (подлежащего заключению с победителем конкурса по итогам определения поставщика (подрядчика, исполнителя), оформленного соответствующими протоколами, размещенными в единой информационной системе), содержащий условие о наименовании страны происхождения товара, предложенного поставщиком – победителем в заявке на участие в закупке.

При этом изложенный в абзаце третьем Письма вывод о том, что указание нескольких стран происхождения товара в заявке на участие в закупке Законом № 44-ФЗ не предусмотрено, соответствует содержанию подпункта «б» пункта 2 части 1 статьи 43 названного федерального закона и не может рассматриваться как вступающий в противоречие с положениями пункта 6 статьи 29, пункта 1 статьи 30, пункта 1 статьи 31 ТК ЕЭС, абзаца пятнадцатого пункта 2 Правил, которыми отношения в сфере закупок товаров, в том числе иностранного происхождения, не регулируются, поскольку данными нормами урегулирован вопрос определения происхождения товаров для таможенных целей при осуществлении их ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза; положения Правил, касающиеся возможного возникновения необходимости выделения группы стран, применяются

соответствующими лицами непосредственно при применении Правил, а не участником закупки на этапе подачи заявки на участие в закупке.

Согласно пункту 1 статьи 432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора (абзац первый).

Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение (абзац второй).

Поскольку указание в заявке на участие в закупке наименования страны происхождения товара не предполагает указания на множественность стран и такое условие установлено Законом № 44-ФЗ, то с учетом положений пункта 1 статьи 432 ГК РФ это условие контракта является существенным, и в случае не достижения сторонами сделки соглашения по всем существенным условиям договора такой договор считается незаключенным.

В этой связи изложенный в абзаце пятом Письма вывод соответствует смыслу приведенных в нем нормативных положений.

Кроме того, согласно части 5 статьи 43 Закона № 44-ФЗ подача заявки на участие в закупке означает согласие участника закупки, подавшего такую заявку, на поставку товара, выполнение работы, оказание услуги на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке (в случае, если данным федеральным законом предусмотрена документация о закупке), и в соответствии с заявкой такого участника закупки на участие в закупке.

По смыслу приведенной нормы заказчик закупки определяет условия закупки в извещении об осуществлении закупки, тогда как подача заявки на участие в закупке означает согласие участника закупки, подавшего такую заявку, на поставку товара, выполнение работы, оказание услуги на условиях, предусмотренных извещением.

Частями 1, 2 статьи 43 Закона № 44-ФЗ, по сути, закреплены требования, предъявляемые законодателем к содержанию заявки на участие в закупке, которые участник закупки при формировании заявки на участие в закупке должен соблюсти.

Предусмотренное Законом № 44-ФЗ требование об указании в заявке на участие в закупке наименования страны происхождения товара обусловлено необходимостью принятия участником закупки мер по получению достоверной информации о товаре, который такой участник закупки намеревается предложить заказчику к поставке для удовлетворения потребности заказчика, и не возлагает на участника закупки обязанность иметь такой товар в наличии на момент подачи заявки.

В оспариваемом абзаце восьмом Письма Минфином России выражено мнение относительно страны происхождения товара как основополагающего условия для предоставления национального режима в сфере закупок и

применения предусмотренных Постановлением № 1875 «защитных мер».

Указанное постановление Правительства Российской Федерации вступило в силу с 1 января 2025 г., за исключением подпункта «ф» пункта 4, который вступает в силу с 1 сентября 2025 г. (пункт 12).

По смыслу части 1 статьи 14 Закона № 44-ФЗ предоставление национального режима при осуществлении закупок наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями по принятию мер, предусмотренных пунктом 1 части 2 данной статьи указанного федерального закона, в частности, по введению запрета и ограничений на закупки товаров (в том числе поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, а также преимущества в отношении товаров российского происхождения (в том числе поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых российскими лицами.

Пунктом 1 Постановления № 1875 установлены при осуществлении закупок 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» и закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: запрет закупок товаров (в том числе поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными гражданами, иностранными юридическими лицами, по перечню согласно приложению № 1; ограничение закупок товаров (в том числе поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, по перечню согласно приложению № 2; преимущество в отношении товаров российского происхождения (в том числе поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг).

Пунктом 3 Постановления № 1875 установлены информация и документы, подтверждающие страну происхождения товара для целей данного постановления.

Подпунктом «з» пункта 3 Постановления № 1875 предусмотрено, что указание в заявке на участие в закупке наименования страны происхождения товара (в случае осуществления закупки в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), такое указание осуществляется в соответствии с подпунктом «б» пункта 2 части 1 статьи 43 указанного федерального закона: для подтверждения происхождения товаров из Российской Федерации, не указанных в позициях 1–146 приложения № 1 к данному постановлению, позициях 1–433 приложения № 2 к этому постановлению; для подтверждения происхождения товара из иностранного

государства, за исключением предусмотренных названным пунктом случаев, при которых предусмотрены иные информация и документы, подтверждающие происхождение товара из государств – членов Евразийского экономического союза.

Данная норма Постановления № 1875 является бланкетной и не предусматривает указания в заявке на участие в закупке множественности стран происхождения товара, предлагаемого к закупке.

При этом пункт 3 Постановления № 1875 не определяет регистрационное удостоверение на медицинское изделие и информацию, содержащуюся в реестровой записи из реестра медицинских изделий, в качестве документа, информации, подтверждающих страну происхождения товара для целей Закона № 44-ФЗ при принятии Правительством Российской Федерации мер, предусмотренных пунктом 1 части 2 статьи 14 указанного закона.

В этой связи доводы административного истца о допустимости указания в заявке на участие в закупке нескольких (альтернативных) стран происхождения товара, являющегося медицинским изделием, поскольку в регистрационном удостоверении на такое изделие указано несколько адресов мест производства, подлежат отклонению.

Доводы административного истца об устойчивой правоприменительной практике в части возможности указания в заявке на участие в закупке нескольких стран происхождения товаров являются несостоятельными, поскольку в ее основу были положены статьи 66 и 67 Закона № 44-ФЗ, действовавшие до внесения изменений в данный федеральный закон Законом № 360-ФЗ и утратившие силу с 1 января 2022 г., что исключает применение такого подхода к рассматриваемым правоотношениям в рамках действующей редакции статей 43, 51 Закона № 44-ФЗ, в том числе в условиях применения мер защиты экономических интересов России против внешнеэкономического воздействия со стороны недружественных иностранных государств.

Изложенные в Письме выводы не изменяют и не дополняют законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, поэтому содержание оспариваемого акта, вопреки доводам Общества, не устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

По приведенным выше мотивам оспариваемые абзацы Письма не подлежат признанию недействующими по результатам проверки их содержания, поскольку они не оказывают общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличные от требований закона.

Руководствуясь статьями 175–180, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Медград» о признании недействующими абзацев третьего, пятого, восьмого информационного письма Министерства финансов Российской Федерации от 13 марта 2025 г. № 24-03-09/24756 «Об указании одной страны происхождения товара в заявке на участие в закупке 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» 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



О.А. Бугаков