



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-183

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 августа 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Тютин Д.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Булдакова Д.Ю. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2025 г. по делу № АКПИ25-127, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Булдакова Д.Ю. Максименко Е.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения на доводы 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:

Правительство Российской Федерации постановлением от 30 июня 2021 г. № 1078 утвердило Правила ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее – 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, № 28 (часть I), ст. 5508.

Правила устанавливают порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее также – реестр недобросовестных поставщиков, реестр), 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 (далее также – орган контроля), 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 – Закон о контрактной системе), из реестра (пункт 1).

В силу подпункта «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, принимает решение об отказе во включении участника закупки, поставщика (подрядчика, исполнителя) в реестр, а также выдаёт (при необходимости) предписание, предусмотренное пунктом 2 части 22 статьи 99 Закона о контрактной системе, 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.

Индивидуальный предприниматель Булдаков Д.Ю. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим подпункта «б» пункта 13 Правил, ссылаясь на его противоречие пункту 2 части 10 статьи 104 Закона о контрактной системе, пунктам 1 и 5 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, полагая его неопределённым и вызывающим неоднозначное толкование. В обоснование заявленного требования административный истец указал, что положения раздела III Правил, регулирующего порядок рассмотрения обращения органом контроля, основания для принятия решения о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр либо об отказе в таком включении, не содержат конкретных и определённых оснований для принятия органом контроля решения о включении информации об участнике закупки, о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр. Такое положение, по мнению заявителя, в правоприменительной практике создаёт неоднозначное толкование относительно формы вины и добросовестности действий поставщика в исполнении контракта, позволяет принимать решение о включении в реестр при отсутствии у заказчика соответствующих доказательств и при непредоставлении поставщиком доказательств его добросовестности.

Нарушение своих прав Булдаков Д.Ю. связывает с тем, что, будучи индивидуальным предпринимателем, он является участником отношений по поставке товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в отношении его неоднократно применялись Правила, в том числе с включением информации в реестр.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству финансов Российской Федерации, административный иск не признало, просило в его удовлетворении отказать, поскольку Правила изданы в пределах полномочий органа публичной власти, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Булдакову Д.Ю. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит отменить решение суда первой инстанции, ссылаясь на его незаконность и необоснованность, и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования, полагает, что суд первой инстанции дал неверную оценку основаниям административного иска, допустил нарушение норм материального и процессуального права, не учёл все фактические обстоятельства административного дела. Повторяя доводы административного иска, Булдаков Д.Ю. также указал, что включение информации о поставщике в реестр в случае, если между сторонами контрактных отношений возник спор

о качестве и (или) легальности товара, недопустимо до разрешения такого спора в судебном порядке.

Правительство Российской Федерации направило письменный отзыв, в котором не согласилось с доводами апелляционной жалобы, указало, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом всех правовых обстоятельств, имеющих значение для дела. Выводы суда основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам данного административного дела.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не нашла.

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 (часть 1 статьи 1, статья 2, части 1, 2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В соответствии с частью 2 статьи 104 Закона о контрактной системе в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших обязательства, предусмотренные контрактами.

Полномочия Правительства Российской Федерации на установление порядка ведения реестра недобросовестных поставщиков предусмотрены пунктом 10 статьи 104 Закона о контрактной системе.

Реализуя предоставленные федеральным законом полномочия, Правительство Российской Федерации утвердило оспариваемые в части Правила; процедура принятия и введения их в действие соблюдена. Данные обстоятельства ранее были подтверждены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2025 г. № АКПИ24-1033.

С учётом изложенного вывод суда первой инстанции о том, что Правила изданы Правительством Российской Федерации в пределах имеющихся у него полномочий, является правильным.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли

требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов, форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты, процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта, 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; соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования данного кодекса и пришёл к обоснованному выводу о том, что оспариваемая норма Правил соответствует законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, является ясной, определённой, а следовательно, не нарушает прав и законных интересов административного истца в упоминаемых им аспектах по следующим основаниям.

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.

Ведение реестра недобросовестных поставщиков осуществляется в единой информационной системе путём размещения в ней федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, информации, предусмотренной статьёй 104 Закона о контрактной системе (часть 1 данной статьи).

Содержание информации, подлежащей включению в реестр недобросовестных поставщиков, приведено в части 3 статьи 104 названного закона.

В силу части 7 статьи 104 Закона о контрактной системе в течение пяти рабочих дней с даты поступления обращения, указанного в части 4 данной статьи, орган контроля 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 этот реестр. В случае принятия решения

о включении в реестр недобросовестных поставщиков информации о лицах, указанных в части 2 поименованной статьи, такая информация включается в реестр не позднее трёх рабочих дней с даты принятия данного решения.

Согласно подпункту «а» пункта 13 Правил орган контроля проводит проверку информации и документов на наличие 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, не позднее пяти рабочих дней с даты поступления соответствующего обращения. Заказчик вправе представлять на заседание комиссии (инспекции) информацию и документы, объяснения в письменной и устной форме, в том числе подтверждающие факты существенного нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта (если основанием для направления обращения является расторжение контракта в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта). Участник закупки или поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе представлять на заседание комиссии (инспекции) информацию и документы, объяснения в письменной и устной форме, в том числе подтверждающие отсутствие фактов его недобросовестности при заключении контракта или при исполнении контракта.

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 обращения во взаимосвязи с положениями пунктов 14, 15 Правил, в которых приведены основания для принятия им решения об отказе во включении информации в реестр недобросовестных поставщиков.

Следовательно, включение информации об участнике закупки, поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков осуществляется органом контроля, если им будут выявлены обстоятельства, свидетельствующие о нарушении проверяемым лицом законодательства о контрактной системе в сфере закупок, и не установлено обстоятельств, подпадающих под действие пунктов 14 и 15 Правил.

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, а доводы административного истца о необоснованно широких пределах усмотрения – несостоятельными. При этом ни Закон

о контрактной системе, ни Правила не содержат безусловной обязанности уполномоченного органа включать предоставленные заказчиком сведения о поставщике в соответствующий реестр без оценки его действий в каждом конкретном случае.

Вопреки доводам Булдакова Д.Ю., повторённым в апелляционной жалобе, подпункт «б» пункта 13 Правил в полной мере согласуется с приведёнными выше положениями Закона о контрактной системе, 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 обращения.

Включение информации в реестр не носит автоматического характера, как ошибочно полагает административный истец, а осуществляется по результатам рассмотрения на коллегиальной основе на заседании комиссии уполномоченного органа обращения заказчика и проверки содержащихся в нём фактов.

Верным является вывод суда о том, что 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, которые по-иному регулировали бы порядок принятия решения о включении в реестр недобросовестных поставщиков соответствующей информации или об отказе в её включении в такой реестр, которые могли бы вступить в противоречие с оспариваемой нормой, не имеется.

Ссылаясь на недостаточную правовую урегулированность правоотношений в сфере ведения реестра, Булдаков Д.Ю. фактически выражает несогласие с действующим правовым регулированием и его целесообразностью, однако оценка подобного рода обстоятельств не отнесена к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. При разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации рассматривает исключительно вопросы права, а не вопросы целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт.

Доводы административного истца о нарушении единства правоприменительной практики судом первой инстанции проверялись и не нашли своего подтверждения исходя из представленных сторонами доказательств, в связи с чем правильно признаны несостоятельными.

Ссылки в апелляционной жалобе на многочисленные примеры из судебной практики по экономическим спорам в сфере контрактных отношений не могут свидетельствовать о незаконности обжалуемого решения суда первой

инстанции, поскольку судебные решения, на которые ссылается Булдаков Д.Ю., вынесены в отношении иных лиц в связи с иными конкретными обстоятельствами, не являющимися аналогичными.

Административный истец, оспаривая подпункт «б» пункта 13 Правил по мотиву того, что в правоприменительной практике создаётся неоднозначное толкование относительно формы вины и добросовестности действий поставщика в исполнении контракта, в связи с чем принимаются решения о включении в реестр при отсутствии у заказчика соответствующих доказательств и при непредоставлении поставщиком доказательств своей добросовестности, фактически выражает несогласие с вынесенным в отношении его решением органа контроля. 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.

Указания в апелляционной жалобе на необоснованность обжалованного решения суда ошибочны, так как при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в решении приведены и в системе проанализированы нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Процессуальных нарушений, на которые административный истец ссылается в апелляционной жалобе и которые бы влекли отмену решения суда, не установлено.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда первой инстанции о законности Правил в оспариваемой части, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Установив, что подпункт «б» пункта 13 Правил не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены 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 14 мая 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Булдакова Дмитрия Юрьевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.В. Тютин