



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-351

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

9 декабря 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Сабурова Д.Э.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Центральный проектный институт № 17» о признании недействующим абзаца пятого подпункта «в» пункта 28 Положения об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2604,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Центральный проектный институт № 17» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 6 августа 2025 г. по делу № АКПИ25-394, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Центральный проектный институт № 17» Медникова В.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации

Федерации Шиляева А.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

31 декабря 2021 г. Правительство Российской Федерации издало постановление № 2604, которым утвердило Положение об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Положение).

Нормативный правовой акт опубликован 4 января 2022 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 17 января 2022 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 3, ст. 577.

Положение, как следует из его пункта 1, устанавливает порядок оценки заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее соответственно – закупка, заявки), предельные величины значимости критериев оценки заявок, а также требования к форме документа, предусмотренного пунктом 4 части 2 статьи 42 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 в сфере закупок), согласно приложению № 1.

В силу абзаца пятого подпункта «в» пункта 28 Положения, действующего в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2024 г. № 1285, документом, предусмотренным приложением № 1 к Положению, может быть установлено положение о принятии к оценке исключительно контракта, заключённого и исполненного в соответствии с Законом о контрактной системе в сфере закупок, и договора, заключённого и исполненного в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках товаров).

Общество с ограниченной ответственностью «Центральный проектный институт № 17» (далее также – Общество), имеющее опыт работы в контрактной сфере, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим абзаца пятого подпункта «в» пункта 28 Положения. В обоснование заявленного требования сослалось на противоречие оспариваемого положения части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе в сфере закупок, как существенно ограничивающего конкуренцию в рассматриваемой сфере. Общество указало, что требование о наличии опыта у участника конкурса в выполнении работ исключительно по государственным (муниципальным) контрактам ограничивает конкуренцию по отношению к иным участникам открытого

конкурса, не имеющим подобного опыта работ, создаёт неравные условия при рассмотрении заявок на исполнение государственных (муниципальных) контрактов.

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, так как оспариваемый в части нормативный правовой акт издан в пределах имеющихся полномочий, абзац пятый подпункта «в» пункта 28 Положения соответствует действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 августа 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Обществу отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что конкурсные процедуры являются основным инструментом реализации целей рыночной конкуренции, в том числе путём привлечения максимально широкого круга участников конкурса, однако оспариваемая норма является избыточной ограничительной мерой и фактически устраняет конкуренцию.

В письменном отзыве Правительство Российской Федерации не согласилось с доводами апелляционной жалобы, полагая, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом всех обстоятельств, имеющих значение для дела, при правильном применении норм материального и процессуального права. Доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого решения суда первой инстанции.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений на неё Правительства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

С учётом положений статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», части 8 статьи 32 Закона о контрактной системе в сфере закупок в обжалуемом решении верно отмечено, что Положение утверждено Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий в пределах предоставленной компетенции с соблюдением формы, процедуры принятия и правил введения в действие. Данные обстоятельства ранее подтверждены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 19 июля 2022 г. № АКПИ22-344 (№ АПЛ22-409) и от 23 апреля 2024 г. № АКПИ24-176 (№ АПЛ24-247).

Пункт 2 Положения регламентирует, что используемое в данном нормативном правовом акте понятие «критерии оценки» означает предусмотренные частью 1 статьи 32 Закона о контрактной системе в сфере

закупок критерии оценки заявок, в соответствии с которыми осуществляется оценка заявок в отношении цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги, расходов на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ, качественных, функциональных и экологических характеристик объекта закупки, квалификации участников закупки, в том числе наличия у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определённого уровня квалификации (далее – квалификация участников закупки).

Для оценки заявок в соответствии с пунктом 3 Положения применяются следующие критерии оценки: цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги; расходы; характеристики объекта закупки; квалификация участников закупки.

Пункт 24 Положения закрепляет, что для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» могут применяться, если иное не предусмотрено данным положением, один или несколько из показателей оценки, приведённых в данной норме.

Подпунктом «в» названного пункта Положения установлен показатель «наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта».

В силу подпункта «а» пункта 28 Положения в случае применения показателя оценки, предусмотренного подпунктом «в» пункта 24 Положения, применяются один или несколько из следующих детализирующих показателей оценки: «общая цена исполненных участником закупки договоров»; «общее количество исполненных участником закупки договоров»; «наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров».

Во взаимосвязи с указанным нормативным положением абзац пятый подпункта «в» пункта 28 Положения предусматривает, что формой порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе может быть установлено положение о принятии к оценке исключительно контракта, заключённого и исполненного в соответствии с Законом о контрактной системе в сфере закупок, и договора, заключённого и исполненного в соответствии с Законом о закупках товаров.

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 Обществу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания абзаца пятого подпункта «в» пункта 28 Положения недействующим отсутствует.

Статья 8 Закона о контрактной системе в сфере закупок предусматривает, что одним из основных принципов контрактной системы является принцип обеспечения конкуренции, заключающийся в создании равных условий для

обеспечения конкуренции между участниками закупок и устанавливающий, что любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Критерии, по которым осуществляется оценка заявок участников закупки, определены в части 1 статьи 32 Закона о контрактной системе в сфере закупок, к числу которых отнесена квалификация участников закупки, включающая наличие у них финансовых ресурсов, оборудования на праве собственности или ином законном основании и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определённого уровня квалификации (пункт 4).

Закон о контрактной системе в сфере закупок предоставляет Правительству Российской Федерации право устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг дополнительные требования, в том числе к наличию: финансовых ресурсов для исполнения контракта; на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта; опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации; необходимого количества специалистов и иных работников определённого уровня квалификации для исполнения контракта (часть 2 статьи 31).

В случае установления Правительством Российской Федерации в соответствии с указанной нормой дополнительных требований к участникам закупок заказчики при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) обязаны устанавливать такие дополнительные требования (часть 4 статьи 31 Закона о контрактной системе в сфере закупок). При этом информация об установленных требованиях в соответствии с частями 1, 1¹, 2 и 2¹ названной статьи указывается заказчиком в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке (часть 5 статьи 31 Закона о контрактной системе в сфере закупок).

Предписание пункта 28 Положения, вопреки утверждениям Общества, не противоречит Закону о контрактной системе в сфере закупок, поскольку показатель «опыт поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта», как указано выше, отнесён законом к числу дополнительных требований, предъявляемых к участникам закупок и устанавливаемых Правительством Российской Федерации для конкретных видов закупок товаров, работ, услуг, и может применяться к заказчикам в случаях, определённых Правительством Российской Федерации. При этом право выбора одного или нескольких установленных Положением дополнительных критериев оценки принадлежит заказчику закупок, а не их участникам.

Требования к участникам закупки, установленные статьёй 31 Закона о контрактной системе в сфере закупок, предъявляются в равной мере ко всем участникам закупок (часть 7 статьи 31).

При осуществлении закупок для государственных или муниципальных нужд основополагающим является эффективное, как правило, экономное расходование бюджетных средств, а при закупках отдельными видами юридических лиц – эффективное удовлетворение потребностей самого заказчика, который самостоятельно устанавливает правила осуществления им закупок, утверждая соответствующее положение о закупках, определяя виды конкурентных процедур, критерии отбора.

Основная функция критерия оценки заключается в том, чтобы обеспечить заказчику возможность из общего числа участников выбрать то лицо, которое будет максимально отвечать требованиям соответствующего публично-правового образования о качественном и своевременном выполнении работ, учитывая специфику объекта закупки, при этом заказчиком должны быть соблюдены принципы создания равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Следовательно, для оценки заявок по критерию «квалификация участников закупки» в отношении показателя «наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта» формой порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе может быть установлено положение о принятии к оценке исключительно контракта, заключённого и исполненного в соответствии с Законом о контрактной системе в сфере закупок, и договора, заключённого и исполненного в соответствии с Законом о закупках товаров.

Таким образом, содержание подпункта «в» пункта 28 Положения не выходит за пределы дискреционных полномочий Правительства Российской Федерации.

Оспариваемое правовое регулирование позволяет обеспечить участие в закупках максимально широкого круга лиц, включая имеющих опыт исполнения контрактов с наибольшей ценой, заключать контракты с наиболее профессиональными участниками рынка, в том числе с соблюдением принципов открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок, что соответствует части 1 статьи 1, статье 6 Закона о контрактной системе в сфере закупок и части 1 статьи 1 Закона о закупках товаров.

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 правильному выводу о том, что оспариваемое предписание пункта 28 Положения соответствует законодательству в контрактной сфере, имеющему большую юридическую силу, изложено понятным и доступным образом, отвечает критериям правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а следовательно, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Доводы апелляционной жалобы о том, что оспариваемая норма создаёт предпосылки для необъективной оценки показателя «наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта», является избыточной ограничительной мерой и фактически ограничивает конкуренцию, по сути, сводятся к внесению в Положение изменений (дополнений), устанавливающих иные критерии оценки показателя «наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта». 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).

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что нормы материального права, регулирующие рассматриваемые в данном административном деле правоотношения, применены и истолкованы судом первой инстанции правильно в соответствии с их содержанием. Вывод о законности абзаца пятого подпункта «в» пункта 28 Положения сделан судом исходя из компетенции правотворческого органа, его издавшего, на основе надлежащего анализа норм федерального законодательства.

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 6 августа 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Центральный проектный институт № 17» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.Э. Сабуров