



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-370

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

15 января 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Киселева А.П.
Иванове В.Н.
Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Сибмер» о признании не действующим в части подпункта «а» пункта 3 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1078,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Сибмер» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2025 г. по делу № АКПИ25-535, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя общества с ограниченной ответственностью «Сибмер» Коптева Р.Н., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации Шиляева А.П., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, 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. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 12 июля 2021 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 28.

Правила устанавливают порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее также – 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 пункте 3 Правил закреплено, что обращение формируется по форме согласно приложению № 1 и направляется в срок, предусмотренный частью 4 статьи 104 Закона о контрактной системе, заказчиком либо уполномоченным органом или уполномоченным учреждением, наделенными полномочиями в соответствии со статьей 26 Закона о контрактной системе (далее также – заказчик): в территориальный орган органа контроля по месту нахождения заказчика, за исключением случаев, предусмотренных подпунктами «б» – «г» данного пункта (подпункт «а»); в территориальный орган органа контроля, осуществляющий координацию деятельности территориальных органов, расположенных на территории федерального округа, в случае, если заказчиком является федеральный суд, за исключением федеральных судов, указанных в подпункте «г» названного пункта (подпункт «б»); в территориальный орган органа контроля, осуществляющий координацию деятельности территориальных органов, расположенных на территории федерального округа (за исключением территориального органа, осуществляющего такую координацию на территории Центрального федерального округа), заказчиками, местом нахождения которых является территория соответствующего федерального округа, при осуществлении ими закупок в рамках государственного оборонного заказа, если указанная в обращении начальная (максимальная) цена контракта или максимальное значение цены контракта составляет менее 300 млн. рублей (подпункт «в»); в

центральный аппарат органа контроля в случае, если указанная в обращении начальная (максимальная) цена контракта или максимальное значение цены контракта составляет 1 млрд. рублей и более; закупка осуществляется в рамках государственного оборонного заказа заказчиком, местом нахождения которого является территория центрального федерального округа, либо если закупка осуществляется в рамках государственного оборонного заказа и указанная в обращении начальная (максимальная) цена контракта или максимальное значение цены контракта составляет 300 млн. рублей и более; заказчиком является Администрация Президента Российской Федерации, Аппарат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, федеральные суды апелляционной, кассационной инстанций, федеральный суд, расположенный в центре федерального округа, Генеральная прокуратура Российской Федерации, центральный аппарат федерального органа исполнительной власти, заказчик, осуществляющий деятельность на территории иностранного государства (в том числе на территории г. Байконура) (подпункт «г»).

Общество с ограниченной ответственностью «Сибмер» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать подпункт «а» пункта 3 Правил не действующим в части, предписывающей направлять обращения о включении информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр в территориальный орган органа контроля. В обоснование заявления ссылалось на несоответствие оспариваемого положения критерию формальной определенности, поскольку частью 1 статьи 104 Закона о контрактной системе предусмотрено, что ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок.

По мнению административного истца, содержание подпункта «а» пункта 3 Правил является неопределенным в части разграничения полномочий органа контроля и его территориальных органов по ведению реестра в случае временного исключения из него и последующего повторного включения информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе).

В административном исковом заявлении указано, что по решению территориального органа Федеральной антимонопольной службы (далее также – ФАС России) сведения об Обществе 16 апреля 2021 г. были внесены в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Впоследствии информация в отношении административного истца, размещенная в реестре, неоднократно изменялась как центральным аппаратом ФАС России, так и ее территориальными органами. Арбитражные суды при рассмотрении дел об оспаривании решений о включении

информации об участнике закупки в реестр исходят из того, что в силу подпункта «а» пункта 3 Правил полномочия по ведению реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) переданы территориальным органам ФАС России.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, пояснив в письменных возражениях, что Правила приняты в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемая норма соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Общество, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное и необоснованное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что судом первой инстанции неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, выводы суда, изложенные в решении, не соответствуют обстоятельствам административного дела.

Административный истец считает, что подпункт «а» пункта 3 Правил противоречит части 1 статьи 104 Закона о контрактной системе, которой не предусмотрена возможность ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) территориальными органами ФАС России.

Как полагает Общество, при разрешении настоящего дела суд первой инстанции применил формальный подход, не устранил правовую неопределенность оспариваемой нормы, не указал на ее надлежащее толкование.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции вынесено при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права.

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

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 обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпункта «а» пункта 3 Правил не действующим в оспариваемой части отсутствует.

Как следует из положений Закона о контрактной системе, в целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создается и ведется единая информационная система, содержащая в том

числе реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (часть 1, пункт 7 части 3 статьи 4).

Порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков устанавливается Правительством Российской Федерации (часть 10 статьи 104).

Реализуя предоставленные федеральным законодателем полномочия, Правительство Российской Федерации утвердило оспариваемые в части Правила; процедура принятия нормативного правового акта и введения его в действие соблюдена. Данные обстоятельства ранее установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 11 февраля 2025 г. № АКПИ24-1033 и от 14 мая 2025 г. № АКПИ25-127.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции правомерно отклонил довод административного истца, содержащийся также в апелляционной жалобе, о противоречии оспариваемого предписания части 1 статьи 104 Закона о контрактной системе.

Названный 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, в части, касающейся: планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения предусмотренных этим законом контрактов; особенностей исполнения контрактов; мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; 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 (часть 1 статьи 1).

Вопросы, связанные с ведением реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), регламентированы в статье 104 Закона о контрактной системе, частью 1 которой предусмотрено, что ведение указанного реестра осуществляется в единой информационной системе путем размещения в ней федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, информации, предусмотренной данной статьей.

В силу части 4 приведенной статьи заказчик либо уполномоченный орган или уполномоченное учреждение, наделенные полномочиями в соответствии со статьей 26 Закона о контрактной системе, направляет в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, обращение о включении информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков в срок, предусмотренный подпунктом «б» пункта 2 части 6 статьи 51, подпунктом «в» пункта 4 части 14 статьи 73, частями 16 и 22² статьи 95 данного закона, или не позднее двух рабочих дней, следующих за днем

поступления заказчику решения суда о расторжении контракта в связи с существенным нарушением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта.

Функции по контролю (надзору) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляются ФАС России, которая ведет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, реестр недобросовестных поставщиков (пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», пункт 1, подпункт 5.3.4 пункта 5 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331).

В соответствии с пунктом 4 названного положения ФАС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, Центральным банком Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30, определено, что федеральные органы исполнительной власти в соответствии со статьей 78 Конституции Российской Федерации для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы. Территориальные органы федерального органа исполнительной власти являются государственными органами, находящимися в его подчинении. Порядок организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти предусматривается в регламенте соответствующего федерального органа исполнительной власти (пункт 5.1).

Территориальные органы в соответствии с компетенцией федерального органа исполнительной власти и установленными полномочиями выполняют функции по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по предоставлению государственных услуг и другие функции, в том числе по выполнению задач, связанных с реализацией федеральных программ, планов, отдельных мероприятий, предусмотренных актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и соответствующего федерального органа исполнительной власти (пункт 5.3).

Пунктом 1 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного приказом ФАС России от 23 июля 2015 г. № 649/15, установлено, что территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет функции по контролю (надзору) в

том числе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В пункте 7.10 указанного положения закреплено, что территориальный орган ФАС России имеет право в пределах своей компетенции принимать решения о включении информации о недобросовестных поставщиках в реестр недобросовестных поставщиков (исключении из реестра недобросовестных поставщиков).

Пункт 3 Правил, как усматривается из его содержания, предписывает заказчику либо уполномоченному органу или уполномоченному учреждению, наделенным полномочиями в соответствии со статьей 26 Закона о контрактной системе, при направлении обращения о включении информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр соблюдать форму такого обращения согласно приложению № 1 к Правилам и срок его направления, установленный частью 4 статьи 104 Закона о контрактной системе, а также определяет, в какой орган направляется указанное обращение. Подпунктом «а» данного пункта предусмотрено направление обращения в территориальный орган органа контроля, за исключением случаев, перечисленных в подпунктах «б» – «г» названного пункта.

Проанализировав приведенные положения действующего законодательства, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что территориальные органы ФАС России имеют аналогичные и производные по своему характеру полномочия, вытекающие из имеющейся у ФАС России компетенции, в том числе по принятию решений о включении информации о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в реестр недобросовестных поставщиков и об исключении из реестра такой информации. При этом подпункт «а» пункта 3 Правил определяет орган, куда заказчику (уполномоченному органу, уполномоченному учреждению) надлежит направлять обращение, а не орган, ответственный за ведение реестра, в связи с чем оспариваемое предписание не может рассматриваться как противоречащее части 1 статьи 104 Закона о контрактной системе в указанном административном истцом аспекте.

Оспариваемая норма согласуется с частью 4 статьи 104 Закона о контрактной системе, а также с частью 10 данной статьи, в силу которой порядок ведения реестра недобросовестных поставщиков, устанавливаемый Правительством Российской Федерации, должен предусматривать, в частности, порядок направления обращения о включении информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков.

Ссылка административного истца на правовую неопределенность оспариваемого предписания Правил является необоснованной, так как его содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности и не допускает неоднозначного толкования; данных о том, что его применение на практике не соответствует истолкованию, выявленному судом при рассмотрении настоящего административного дела, не установлено (часть 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Доводы апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции неправильно определил обстоятельства, имеющие значение для дела, применил формальный подход при разрешении спора, являются несостоятельными.

Суд первой инстанции принял решение с учетом правовых норм, регулирующих отношения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при правильном их применении, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства, подлежащие выяснению судом согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта.

Выводы суда о законности оспариваемого положения подробно мотивированы и соответствуют действующему законодательству. Оснований с ними не согласиться у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункт «а» пункта 3 Правил в оспариваемой части не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Обществу в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права. Предусмотренных статьей 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 17 сентября 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Сибмер» – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.П. Киселев