



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-216

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

4 сентября 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зинченко И.Н.,  
Александрова В.Н.,  
Вавилычевой Т.Ю.

при секретаре  
с участием прокурора

Иванове В.Н.  
Русакова И.В.

рассмотрела 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»

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Медград» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2025 г. по делу № АКПИ25-158, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителей общества с ограниченной ответственностью «Медград» Фаина А.В. и Лушкова В.К., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Министерства финансов Российской Федерации Шиляева А.П., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Министерство финансов Российской Федерации (далее также – Минфин России) 13 марта 2025 г. разместило на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Методическое обеспечение (информационные письма и материалы)» информационное письмо № 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 – Письмо).

Как следует из абзаца первого Письма, оно издано 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 – Закон № 44-ФЗ).

В Письме отмечено, что 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 (абзац третий).

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 (абзац четвертый). 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 (абзац пятый).

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» (далее – Постановление № 1875) «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 (абзац восьмой).

Общество с ограниченной ответственностью «Медград» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просило признать недействующими абзацы третий, пятый, восьмой Письма со дня его опубликования, ссылаясь на то, что оно обладает нормативными свойствами, в оспариваемой части не соответствует действительному смыслу разъясняемых отдельных положений Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона № 44-ФЗ, Постановления № 1875, противоречит пункту 6 статьи 29, пункту 1 статьи 30, пункту 1 статьи 31 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС), 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 определения происхождения товаров), а также сформировавшейся правоприменительной практике, допускающей указание нескольких стран происхождения товара в составе заявки на участие в закупке.

В административном иском заявлении отмечалось, что Общество, являясь участником закупок, осуществляемых в рамках Закона № 44-ФЗ, поставляет медицинские изделия (оборудование), в том числе сложносоставные, предполагающие поставку нескольких связанных и совместимых между собой медицинских изделий, произведенных на территории разных стран. Установленный Письмом запрет на указание в составе заявки на участие в закупке нескольких стран фактически влечет для административного истца 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 либо признание контракта незаключенным. В связи с этим Общество полагало, что оспариваемые положения нарушают его права и законные интересы как участника контрактной системы в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Административный ответчик Минфин России административный иск не признал, пояснив в письменных возражениях, что Письмо издано в пределах его полномочий, не является нормативным правовым актом, носит информационный характер, а содержащиеся в оспариваемых абзацах выводы не противоречат действительному смыслу разъясняемых положений Закона № 44-ФЗ, не влекут изменения правового регулирования соответствующих отношений, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменных возражениях на административное иском заявлении ссылалось на то, что содержащиеся в абзацах пятом, восьмом Письма выводы

непосредственно не следуют из приведенных в них норм Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона № 44-ФЗ и Постановления № 1875, устанавливающих прямо не предусмотренные данными нормами положения, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Общество, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить ввиду нарушения и неправильного применения судом первой инстанции норм материального права.

Административный истец выражает несогласие с выводами суда первой инстанции о соответствии абзацев третьего, пятого Письма действующему законодательству Российской Федерации, ссылаясь на их противоречие части 1 статьи 14, подпункту «б» пункта 2 части 1 статьи 43, подпункту «д» пункта 1 части 2 статьи 51 Закона № 44-ФЗ, пункту 1 статьи 432 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 6 статьи 29, пункту 1 статьи 30, пункту 1 статьи 31 ТК ЕАЭС, абзацу пятнадцатому пункта 2 Правил определения происхождения товаров. Полагает, что Закон № 44-ФЗ не содержит запрета на указание в составе заявки на участие в закупке нескольких стран происхождения товара. При этом такое указание, вопреки позиции административного ответчика, не может свидетельствовать о недостижении между сторонами соглашения по всем существенным условиям договора.

Общество утверждает, что суд первой инстанции не дал должной оценки его доводам, касающимся оспаривания абзаца восьмого Письма. Считает, что указание в составе заявки на участие в закупке нескольких стран происхождения товара не влияет на применение национального режима, предусмотренного Постановлением № 1875.

По мнению административного истца, Письмо в оспариваемой части также противоречит сложившейся правоприменительной практике, а выводы суда в этой части нарушают принцип правовой определенности, поскольку действующие в настоящее время нормы Закона № 44-ФЗ об указании страны происхождения товара по своему содержанию не претерпели изменений по сравнению с ранее действовавшей редакцией этого закона.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Минфин России просит в ее удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции законным, обоснованным и не подлежащим отмене по доводам административного истца.

Минюст России представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть жалобу без участия его представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований к отмене решения суда первой инстанции не находит.

В соответствии со статьей 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определенными этой статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает одно из следующих решений: 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, и о признании этого акта не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты; об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункты 1, 2 части 5).

Приведенные законоположения при рассмотрении данного административного дела судом первой инстанции соблюдены.

Из материалов административного дела усматривается, что Письмо издано при реализации Минфином России полномочий по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (пункт 1 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 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 329).

Исходя из подпункта 5.5 пункта 5 названного положения Минфин России вправе обобщать практику применения законодательства Российской Федерации и проводить анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности.

В пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» указано, что существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Изучив содержание Письма, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оно представляет собой сообщение структурного подразделения Министерства финансов Российской Федерации – Департамента бюджетной политики в сфере контрактной системы в связи с поступлением вопросов об указании страны происхождения товара в заявке на участие в закупке, осуществляемой в соответствии с Законом № 44-ФЗ, носит информационный характер, является результатом анализа норм Гражданского кодекса Российской Федерации, Закона № 44-ФЗ и Постановления № 1875 на дату его подписания, не формулирует общеобязательных правил поведения, отличных от требований данных нормативных правовых актов, а имеющиеся в оспариваемых абзацах разъяснения не выходят за рамки адекватного истолкования (интерпретации) их положений и не влекут изменения правового регулирования отношений в сфере закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Доводы административного истца, содержащиеся также в апелляционной жалобе, о противоречии абзацев третьего, пятого, восьмого Письма действующему законодательству Российской Федерации являются несостоятельными.

Согласно подпункту «б» пункта 2 части 1 статьи 43 Закона № 44-ФЗ для участия в конкурентном способе заявка на участие в закупке, если иное не предусмотрено данным 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 названной статьи.

В подпункте «д» пункта 1 части 2 статьи 51 Закона № 44-ФЗ закреплено, что не позднее двух рабочих дней, следующих за днем размещения в единой информационной системе протоколов, указанных в части 1 этой 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 названного закона,

который должен содержать в том числе информацию, предусмотренную подпунктами «а», «б», «г», «е» и «п» пункта 1, подпунктами «а» и «б» пункта 2 части 1 статьи 43 поименованного закона, а также информацию, предусмотренную подпунктом «г» пункта 2 указанной части, в случае проведения электронного конкурса.

Как следует из приведенных положений Закона № 44-ФЗ в действующей редакции, заказчик размещает в единой информационной системе без своей подписи проект контракта (подлежащего заключению с победителем конкурса по итогам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и оформленного соответствующими протоколами, размещенными в единой информационной системе), содержащий, в частности, условие о наименовании страны происхождения товара, предложенного поставщиком – победителем конкурса. При этом федеральным законодателем наименование страны происхождения товара используется в единственном числе, что не предполагает при предложении участником закупки в представляемой заявке на участие в закупке указания на множественность стран происхождения товара.

В связи с этим 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, согласуется с содержанием подпункта «б» пункта 2 части 1 статьи 43 Закона № 44-ФЗ.

Ссылка в апелляционной жалобе на часть 1 статьи 14 Закона № 44-ФЗ, предусматривающую возможность предоставления национального режима происходящему из иностранного государства или группы иностранных государств товару, работе, услуге, не свидетельствует о незаконности обжалуемого решения, так как данная норма не устанавливает требования к составу и содержанию заявки на участие в закупке, в том числе к порядку указания в ней страны происхождения товара.

Кроме того, судом первой инстанции правомерно отмечено, что абзац третий Письма не вступает в противоречие с пунктом 6 статьи 29, пунктом 1 статьи 30, пунктом 1 статьи 31 ТК ЕАЭС, абзацем пятнадцатым пункта 2 Правил определения происхождения товаров, поскольку названными нормативными положениями регламентированы вопросы определения происхождения товаров для таможенных целей при осуществлении их ввоза на таможенную территорию Евразийского экономического союза и не регулируются отношения в сфере закупок товаров, в том числе иностранного происхождения.

В силу пункта 1 статьи 432 Гражданского кодекса Российской Федерации 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).

В частях 1, 2 статьи 43 Закона № 44-ФЗ закреплены требования, предъявляемые законодателем к содержанию заявки на участие в закупке, которые участник закупки при ее формировании должен соблюсти (в том числе требование об указании в заявке наименования страны происхождения товара), а частью 5 данной статьи установлено, что 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 названным законом предусмотрена документация о закупке), и в соответствии с заявкой такого участника закупки на участие в закупке.

С учетом того, что указание в заявке на участие в закупке наименования страны происхождения товара, как уже отмечалось выше, не предполагает указания на множественность стран и данное условие установлено непосредственно Законом № 44-ФЗ, то по смыслу пункта 1 статьи 432 Гражданского кодекса Российской Федерации это условие контракта является существенным, и в случае недостижения сторонами сделки соглашения по всем существенным условиям договора такой договор считается незаключенным.

Таким образом, вывод суда первой инстанции о том, что абзац пятый Письма не выходит за рамки адекватного истолкования (интерпретации) положений действующего законодательства, является верным.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе в обжалуемом решении дана надлежащая правовая оценка доводам административного истца, касающимся оспаривания абзаца восьмого Письма и его несоответствия положениям Постановления № 1875.

В указанном абзаце выражено мнение относительно страны происхождения товара как основополагающего условия для предоставления национального режима в сфере закупок и применения предусмотренных Постановлением № 1875 «защитных» мер.

Часть 1 статьи 14 Закона № 44-ФЗ, регламентирующая вопросы предоставления при осуществлении закупок национального режима, наделяет Правительство Российской Федерации полномочиями по принятию мер, предусмотренных пунктом 1 части 2 названной статьи, к которым относятся: запрет и ограничения закупок товаров (в том числе поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами; преимущество в отношении товаров российского происхождения (в том числе поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых российскими лицами.

Постановлением № 1875 установлены указанные выше меры по запрету и ограничению закупок товаров согласно перечням, содержащимся в приложениях № 1 и 2 к данному постановлению соответственно, а также преимущество в отношении товаров российского происхождения (в том

числе поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг).

В пункте 3 Постановления № 1875 установлены информация и документы, подтверждающие страну происхождения товара для целей этого постановления. В частности, из подпункта «з» данного пункта следует, что в случае осуществления закупки на основании Закона № 44-ФЗ указание в заявке на участие в закупке наименования страны происхождения товара осуществляется в соответствии с подпунктом «б» пункта 2 части 1 статьи 43 названного закона, в том числе для подтверждения происхождения товара из иностранного государства, за исключением предусмотренных поименованным пунктом случаев, при которых предусмотрены иные информация и документы, подтверждающие происхождение товара из государств – членов Евразийского экономического союза.

Как усматривается из содержания приведенной нормы, она является бланкетной, отсылает к положениям Закона № 44-ФЗ и также не предусматривает указания нескольких стран происхождения товара, предлагаемого к закупке. В связи с этим подлежит отклонению довод административного истца о том, что указание в составе заявки на участие в закупке нескольких стран происхождения товара не влияет на применение национального режима, предусмотренного Постановлением № 1875.

Кроме того, 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 названного закона.

При таких обстоятельствах довод административного истца о допустимости указания в заявке на участие в закупке нескольких (альтернативных) стран происхождения товара, являющегося медицинским изделием, ввиду того, что в регистрационном удостоверении на такое изделие указано несколько адресов мест производства, обоснованно признан судом первой инстанции несостоятельным.

Утверждение в апелляционной жалобе о противоречии Письма в оспариваемой части сложившейся правоприменительной практике не влечет отмену обжалуемого судебного акта. При рассмотрении и разрешении настоящего административного дела в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации не вправе осуществлять проверку правомерности применения тех или иных положений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд органами государственной власти и судами по конкретным спорам (делам), требующим установления и исследования фактических обстоятельств, связанных с закупками.

При этом в обжалуемом решении отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для данного дела, указанные в части 3 статьи 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Поскольку Письмо в оспариваемой части не изменяет и не дополняет законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, не устанавливает общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение, то есть не обладает нормативными свойствами, и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений, суд первой инстанции правомерно на основании пункта 2 части 5 статьи 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отказал Обществу в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального 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 29 мая 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Медград» – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

В.Н. Александров

Т.Ю. Вавилычева