

УДК 34.07

Научная специальность 5.1.2

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-64-69>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2024

Итоговые протоколы публичных торгов (актуальные требования контрактного законодательства и проблемы правоприменения)

Москвитин О.А.*,

Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», Институт исследований национального и сравнительного права НИУ «Высшая школа экономики»,
123022, Россия, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., д. 3, к. 216

Березгов А.С.,

Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры»,
105005, Россия, г. Москва, Денисовский пер., д. 23, стр. 6

Аннотация

В статье рассмотрены актуальные подходы антимонопольного регулятора, применяемые в ходе рассмотрения дел, связанных с публичными торгами в сфере контрактной системы (Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», далее — **Закон о контрактной системе**¹).

С учетом результатов научных исследований изучены и прокомментированы правовые позиции антимонопольных органов по соответствующей категории дел.

Ключевые слова: торги; закупки; антимонопольное регулирование; итоговые протоколы; контрактная система.

Для цитирования: Москвитин О.А., Березгов А.С. Итоговые протоколы публичных торгов (актуальные требования контрактного законодательства и проблемы правоприменения) // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 64-69.
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-64-69>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Final Protocols of Public Bidding (Actual Requirements of Contract Legislation and Enforcement Problems)

Oleg A. Moskvitin*,

Muranov, Chernyakov & Partners,
Institute for National and
Comparative Law Studies HSE,
Bolshoy Trekhsvyatitskiy per.,
3, bldg 216, Moscow, 123022,
Russia

Alim S. Berezgov,

Muranov, Chernyakov & Partners,
Denisovskiy per., 23, bldg 6,
Moscow, 105005, Russia

Abstract

In this article, we consider the current approaches of the antimonopoly service used in the course of considering cases related to public tenders in the contract legislation (Federal Law No. 44-FL dated April 5, 2013 "On the contract system in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs").

Taking into account the results of scientific research, the legal positions of the antimonopoly authorities on the relevant category of cases have been studied and commented on.

Keywords: tenders; procurements; antitrust regulation; final protocols; contract system.

For citation: Moskvitin O.A., Berezgov A.S. Final Protocols of public bidding (actual requirements of contract legislation and enforcement problems) // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):64-69, (In Russ.). <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-64-69>

The authors declare no conflict of interest

Введение

Вопросы надлежащего правового регулирования соблюдения требований к составлению итоговых протоколов конкурентных процедур в рамках контрактной системы нередко возникают в практике антимонопольных органов и в научно-практической литературе.

Так, анализируя правовую природу протоколов подведения итогов закупок, Н.В. Караваев и Е.А. Бакулева отмечают, что от корректного составления итогового протокола конкурентной процедуры нередко зависит и легитимность проведения закупки с точки зрения полного соответствия порядка проведения конкурентной процедуры требованиям действующего законодательства [1].

Итоговый протокол закупки является существенно значимым документом, в котором фиксируются в том числе информация о заявках участников закупки, ценовые предложения, лучшие условия исполнения контракта, присваиваемые участникам закупки номера в зависимости от их предложений, результаты рассмотрения заявок на участие в закупке с мотивированным обоснованием отклонения/допуска тех или иных заявок².

Решения закупочной комиссии фиксируются в протоколах, содержание которых четко регламентировано Законом о контрактной системе. И даже если сами по себе решения комиссии будут по существу справедливы, можно все испортить неправильно составленным (или не вовремя размещенным) протоколом [2, 3].

² Более подробно см.: ч. 17 ст. 48 Закона о контрактной системе // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

В связи с этим авторами настоящей статьи предлагается рассмотреть наиболее актуальные позиции антимонопольных органов по делам, в рамках которых разрешались вопросы правомерности и правильности составления протоколов подведения итогов конкурентных процедур, их соответствия установленным законом требованиям.

Учитывая формат и объем статьи, в этой публикации авторы остановятся на двух актуальных правовых позициях антимонопольных органов по делам о соблюдении требований контрактного законодательства при составлении протоколов подведения итогов конкурентных процедур.

1. Итоговый протокол закупки должен содержать информацию с обоснованием принятого в отношении каждой заявки (каждой части заявки), поданной на участие в закупке, решения

Иное является нарушением п. 5 ч. 12 ст. 48 и п. 2 ч. 5 ст. 49 Закона о контрактной системе и может содержать признаки административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

К такому выводу пришла ФАС России в решении от 16.05.2024 по делу № 28/06/105-1290/2024³ (далее — **Решение**) в ходе рассмотрения жалобы ИП на действия закупочной комиссии заказчика при проведении электронного аукциона на право заключения государственного контракта на поставку компьютерной техники (моноблоков) для нужд центрального аппарата Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Согласно доводам ИП комиссией заказчика неправомерно было принято решение об отклонении его заявки на основании п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе вместо п. 4 ч. 12 ст. 48 этого же Закона.

Отметим, что согласно п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе при рассмотрении вторых частей заявок на участие в закупке соответствующая заявка подлежит отклонению в случаях непредставления информации и документов, предусмотренных п. 5 ч. 1 ст. 43 указанного Закона.

Антимонопольным органом установлено, что извещением было предусмотрено ограничение допуска к закупке товаров, работ, услуг, происходящих из иностранных государств.

При этом стоит отметить, что установление подобных ограничений само по себе не является незаконным и регламентировано Постановлением Правительства Российской

Федерации от 10.07.2019 № 878⁴ (далее — **Постановление № 878**). Для подтверждения соответствия продукции требованиям, установленным данным Постановлением, участник конкурентной процедуры декларирует в составе заявки на участие в закупке номер реестровой записи из единого реестра российской радиоэлектронной продукции (далее — **Реестр**) или евразийского реестра промышленных товаров, а для целей подтверждения первого уровня радиоэлектронной продукции — также сведения о первом уровне радиоэлектронной продукции.

Как следует из Решения, заказчик в обоснование своей позиции пояснил, что в заявке ИП отсутствовала информация о номере реестровой записи из Реестра и евразийского реестра промышленных товаров, в связи с чем Комиссией по осуществлению закупок на основании п. 5 ч. 1 ст. 43 Закона о контрактной системе заявка ИП была приравнена к заявке, в которой содержится предложение о поставке товара, происходящего из иностранного государства.

Вместе с тем, как указала ФАС России, п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе возможен к применению комиссией по осуществлению закупок исключительно в случае установления в извещении об осуществлении закупки запрета на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств.

Отметим, что Постановление № 878 устанавливает ограничения допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

По итогам анализа спорного итогового протокола антимонопольным органом не было обнаружено обоснований и обстоятельств, на основании которых необходимо было применение п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе.

Заявка ИП подлежала отклонению по основанию, предусмотренному п. 4 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе. Так, в соответствии с указанной нормой при рассмотрении вторых частей заявок на участие в закупке соответствующая заявка подлежит отклонению в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии со ст. 14 Закона о контрактной системе (за исключением случаев непредставления информации и документов, предусмотренных п. 5 ч. 1 ст. 43 Закона о контрактной системе).

Таким образом, закупочная комиссия заказчика неверно квалифицировала основание отклонения заявки участника, кроме того, не обосновала данное отклонение в итоговом протоколе конкурентной процедуры.

³ База решений и правовых актов // Официальный сайт ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru> (Дата обращения: 14.08.2024).

⁴ «О мерах стимулирования производства радиоэлектронной продукции на территории Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16.09.2016 № 925 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами формирования и ведения единого реестра российской радиоэлектронной продукции») // СЗ РФ. 2019. № 29 (ч. II). Ст. 4023.

В связи с этим ФАС России признала заказчика нарушившим п. 2 ч. 5 ст. 49 Закона о контрактной системе, указав, что протокол подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) должен содержать информацию о принятом в отношении каждой заявки (каждой части заявки), поданной на участие в закупке, решении о соответствии извещению об осуществлении закупки или об отклонении заявки на участие в закупке по основаниям, предусмотренным Законом о контрактной системе, с обоснованием такого решения и указанием положений Закона о контрактной системе, извещения об осуществлении закупки, которым не соответствует такая заявка, положений заявки на участие в закупке, которые не соответствуют извещению об осуществлении закупки. Протокол был признан неправомерным.

Отметим, что на практике приводятся различные последствия признания итогового протокола неправомерным, составленным с нарушением требований закупочного законодательства. При этом нередко встречается применение таких последствий, как: отмена протокола; назначение новой даты и времени рассмотрения первых и вторых частей заявок; рассмотрение заявок участников конкурентной процедуры, поданных на участие в закупке, в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе и с учетом принятого антимонопольным органом решения и т. д.

Обязанность заказчика (организатора торгов) по совершению указанных действий закрепляется антимонопольным органом в предписании, выдаваемом по результатам рассмотрения жалобы и проведения проверки конкурентной процедуры на соответствие требованиям закупочного законодательства.

Так, например, Московское УФАС России (см. решение от 08.05.2020 № 077/07/00-7190/2020⁵), признав нарушение требований к итоговому протоколу заказчиком (организатором закупки), предписало этому заказчику (организатору закупки) совершить следующие действия:

- отменить протокол;
- разместить информацию об отмене протокола в ЕИС;
- разместить на официальном сайте информацию о новой дате рассмотрения поданных заявок на участие в закупке, подведения итогов закупки;
- рассмотреть поданные заявки на участие в закупке с указанием подробного обоснования начисления баллов по критериям оценки с учетом решения комиссии антимонопольного органа.

В другом деле ФАС России (решение от 24.04.2024⁶ № 223ФЗ-126/24) предписала заказчику (организатору торгов):

- отменить протоколы, составленные в ходе проведения конкурентной процедуры;
- назначить новую дату и время рассмотрения первых частей заявок, новую дату и время рассмотрения вторых частей заявок;

- рассмотреть заявки участников, поданные на участие в процедуре, в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁷ (далее — **Закон о закупках**) с учетом принятого Комиссией ФАС России решения;

- заказчику (организатору торгов) представить в ФАС России подтверждение исполнения предписания в письменном виде и по электронной почте.

Аналогичные предписания были выданы антимонопольными органами заказчикам (организаторам торгов), например, в следующих делах (в том числе при рассмотрении жалоб по Закону о закупках): № 223ФЗ-68/24; № 077/07/00-15470/2023; № 055/07/3-713/2022; № 072/07/18.1-174/2021 и др.⁸

2. Отсутствие в протоколе подведения итогов конкурентной процедуры разъяснений причин отклонения заявки участника закупки является нарушением Закона о контрактной системе, в частности, принципов открытости и прозрачности

Указанная позиция следует из решения Ярославского УФАС России от 25.01.2023 по делу № 076/06/106-51/2023⁹.

В данном деле Общество обжаловало действия комиссии заказчика по принятию протокола подведения итогов конкурентной процедуры, в которой не разъяснялись (не обосновывались) причины отклонения заявки Общества.

Стоит отметить, что неуказание причин отклонения заявки участника закупки, отсутствие мотивированных объяснений комиссии заказчика в итоговом протоколе на практике отмечается как нарушение принципов прозрачности и открытости конкурентной процедуры (в рамках Закона о контрактной системе) или же как нарушение принципа информационной открытости закупки (в рамках Закона о закупках).

Как следует из комментируемого акта, заявка Общества была отклонена на основании п. 1 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе, поскольку в ней характеристики и состав предмета контракта не соответствовали указанным в документации требованиям.

Вместе с тем комиссия заказчика в протоколе подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) указала только следующую информацию: «отклонена — Непредставление информации и документов, предусмотренных извещением об осуществлении закупки, несоответствие таких информации и документов требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки».

⁷ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

⁸ См. там же.

⁹ Справочно-правовая система (СПС) КонсультантПлюс // URL: <https://www.consultant.ru/?ysclid=ltzvm02bs321320218> (Дата обращения: 14.08.2024).

⁵ База решений и правовых актов // Официальный сайт ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru> (Дата обращения: 14.08.2024).

⁶ См. там же.

Таким образом, комиссия заказчика отклонила заявку Общества без указания в протоколе подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) положений извещения об осуществлении закупки, которым не соответствует такая заявка, положений заявки на участие в закупке, которые не соответствуют извещению об осуществлении закупки, в связи с чем допустила нарушение п. 2 ч. 5 ст. 49 Закона о контрактной системе.

Анализируемый вывод антимонопольного органа нашел широкое применение как в правоприменительной практике, так и в научно-практической литературе, в том числе и в делах (решениях по жалобам), рассматриваемых вследствие нарушения Закона о закупках, в котором регламентирован принцип информационной открытости закупки (пп. 1 п. 1 ст. 3)¹⁰.

Важно отметить, что реализация данных принципов (открытости (информационной открытости) и прозрачности) проявляется в обязанности заказчиков публично раскрывать определенный набор сведений в единой информационной системе (zakupki.gov.ru) [4].

Принципы открытости и прозрачности (информационной открытости) означают: а) свободный и безвозмездный доступ к информации о каждой закупке; б) достоверность и полноту информации о закупке. В настоящее время информационная открытость обеспечивается главным образом посредством размещения информации в сети Интернет [5, 6]. Информационная открытость является одним из основных условий закупочной деятельности, регулируемой Законом о закупках. Принцип информационной открытости закупки базируется на общеправовом принципе доступности правовой информации (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ) [7—9].

Например, согласно действующей правоприменительной практике указание в протоколе подведения итогов конкурентной процедуры только итоговых баллов без разъяснения порядка их начисления является нарушением Закона о закупках¹¹.

Важно отметить, что применительно к составлению протокола оценки сопоставления поданных участниками закупки заявок соблюдение принципов открытости и прозрачности (информационной открытости) означает необходимость обязательного доведения до сведения участников закупки всей информации, касающейся хода и результатов

рассмотрения их заявок на участие в процедуре, поскольку упомянутые результаты напрямую затрагивают права и законные интересы таких участников¹².

Кроме того, такая информация должна детально раскрывать причины отклонения поданной заявки с указанием на то, каким именно положениям документации и в какой собственно части эта заявка не соответствует документации, либо причины начисления того или иного количества баллов поданным заявкам (если оценка и сопоставление таких заявок осуществляются на основании присвоения баллов), а также причины признания той или иной заявки победившей в конкурентной процедуре с тем, чтобы исключить возможность заказчика (организатора закупки) в последующем субъективно трактовать причины такого отклонения. Участникам же закупки должна быть предоставлена возможность в случае несогласия с соответствующим решением заказчика (организатора закупки) оспорить его в установленном законом порядке, в связи с чем неопубликование указанной информации непосредственно затрагивает права и законные интересы участников конкурентных процедур. Такой правовой подход наиболее полно отвечает целям обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений [10, 11].

Закключение

Проанализированные выше позиции антимонопольных органов по разбирательствам о нарушениях установленных закупочным законодательством требований к протоколам подведения итогов конкурентных процедур не охватывают весь спектр вопросов, которые возникают в подобных случаях. В то же время представляется, что исследованные в настоящей статье позиции входят в число одних из наиболее актуальных на дату ее подготовки и будут еще применяться и развиваться антимонопольными органами в ходе дальнейшей правоприменительной деятельности.

В свою очередь, анализ иных правовых позиций антимонопольной службы будет продолжен авторами в последующих статьях. ■

Список источников [References]

1. Караваев Н.В., Бакулева Е.А. Правовая природа итогового протокола закупок // Аллея науки. 2019. Т. 1. № 9 (36). С. 514–518 [Karavaev N.V., Bakuleva E.A. Final procurement protocol // Alley Science. 2019;1(9):514–518, (In Russ.)]
2. Гурин О.Ю. Руководство по рассмотрению заявок в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Ростов н/Д: НОК. Печатный Двор. 2024. 578 с. [Gurin O.Y. Guide for reviewing applications in accordance with Law № 44-FL. Rostov n/A: NOK. Printing Yard. 2024. 578 p. (In Russ.)]

¹⁰ См., например: Обзор судебной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (июнь 2020 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2020.

¹¹ Обзор судебной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (июнь 2020 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2020; Обзор административной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (октябрь 2023 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2023; Обзор судебной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (май 2023 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2023.

¹² Обзор судебной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (август 2019 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2019.

3. Судебная и административная практика // Вестник Института госзакупок. 2019. № 3. С. 15-20 [Judicial and administrative practice // Bulletin of the Institute of Public Procurement. 2019;(3):15-20, (In Russ.)]
 4. Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики). Выпуск 29 / О.А. Беляева, В.Г. Богдан, С.А. Бурлаков и др. Отв. ред. О.В. Гутников, С.А. Синицын // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Инфотропик Медиа. 2023. 160 с. [Commentary on the practice of economic dispute resolution (judicial arbitration practice). № 29 / O.A. Belyaeva, V.G. Bogdan, S.A. Burlakov, et al. ed. O.V. Gutnikov, S.A. Sinitsyn // Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation. M.: Infotropik Media. 2023. 160 p. (In Russ.)]
 5. Пешкова Х.В., Бондарева Э.С., Воробьев Н.И., Майборода В.А. и др. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2018 [Peshkova H.V., Bondareva E.S., Vorobyov N.I., Mayboroda V.A. et al. Commentary to Federal Law №. 223-FL of 18 July 18, 2011 "On Procurement of goods, works, services, certain types of Legal entities" (article by article) // Consultant Plus. 2018, (In Russ.)]
 6. Дегтев Г.В., Сергеева С.А., Абдалова Т.Ю., Поляков Р.Л. Совершенствование информационного пространства сферы закупок в части электронного документооборота как фактор повышения эффективности и прозрачности закупочной деятельности // Финансовые рынки и банки. 2021. № 2. С. 3-7. EDN: XKFXPJ [Degtev G.V., Sergeeva S.A., Abdalova T.Yu., Polyakov R.L. Improving the information space of the procurement sphere in terms of electronic document flow as a factor in increasing the efficiency and transparency of procurement activities // Financial Markets and Banks. 2021;(2):3-7. (In Russ.). EDN: BGKJUL]
 7. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (постатейный) / Е.С. Беспалова, А.А. Вострикова, В.Р. Исхакова и др.; Под ред. В.Ю. Панченко. М.: Проспект. 2012. 160 с. [Scientific and practical commentary on the Federal Law "On Procurement of Goods, Works, and Services by Certain Types of Legal Entities" (article by article) / E.S. Bepalova, A.A. Vostrikova, V.R. Iskhakova et al.; ed. V.Y. Panchenko. M.: Prospekt. 2012. 160 p. (In Russ.)]
 8. Волкова М.А. Информационная открытость как мера предупреждения коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок / М.А. Волкова // Енисейские политико-правовые чтения: Сборник научных статей по материалам XII Всероссийской научно-практической конференции, Красноярск, 20–21 сентября 2019 г. / Отв. ред. Г.Л. Москалев, Е.А. Акунченко. Том Выпуск IV. Красноярск: Красноярская региональная общественная организация «Общественный комитет по защите прав человека», 2019. С. 117-126. EDN: FWIQTU [Volkova M.A. Information openness as a measure to prevent corruption in the field of state and municipal procurement / M.A. Volkova // Yenisei political and legal readings: Collection of scientific articles based on the materials of the XII All-Russian Scientific and Practical Conference, Krasnoyarsk, September 20-21, 2019 / Rev. ed. G.L. Moskaev, E.A. Akunchenko. Volume IV. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk regional public organization "Public Committee for the Protection of Human Rights", 2019.P. 117-126, (In Russ.). EDN: FWIQTU].
 9. Евдокимов С.Ю., Анисимов Е.Я. Общественный контроль в системе государственных закупок // Интернет-журнал Науковедение. 2016. Т. 8. № 6 (37). С. 160. EDN: XXYHYD [Evdokimov S.Yu., Anisimov E.Ya. Public control in the system of state procurements // Internet Journal "Science". 2016;(8(6)):160, (In Russ.). EDN: XXYHYD]
 10. Карпова Н.А. Современные подходы к обеспечению конкуренции и информационной открытости закупок // Экономика и социум. 2016. № 4-1 (23). С. 859-862. EDN: WDKZPJ [Karpova N.A. Modern approaches to ensuring competition and information openness of procurement // Economics and Society. 2016;(4-1):859-862, (In Russ.). EDN: WDKZPJ]
 11. Иванова О.В. Государственные закупки: развитие понятийного аппарата // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2010. № 3. С. 40-43. EDN: PWLJQL [Ivanova O.V. Issues of the concept apparatus development in the sphere of government purchases // Proceedings of Higher Educational Institutions. Sociology. Economics. Politics. 2010;(3):40-43, (In Russ.). EDN: PWLJQL]
- Сведения об авторах**
- Москвитин Олег Андреевич:** президент, партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик КА «Муранов, Черняков и партнеры», заместитель директора Института исследований национального и сравнительного права НИУ ВШЭ, член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов
O.Moskvitin@dcpravo.ru
- Березгов Алим Салимович:** юрист антимонопольной и тарифной практик КА «Муранов, Черняков и партнеры»
A.Berezgov@dcpravo.ru