



Алексей Залесов

Член АП города Москвы, к.ю.н., патентный поверенный,
старший партнер АБ «Залесов, Тимофеев, Гусев и партнеры» (г. Москва)

Защита интересов доверителей в процедурах, связанных с государственными закупками

Административно-правовой и судебный механизмы

В статье рассматриваются административно-правовой и судебный механизмы защиты интересов доверителей в процедурах, связанных с государственными закупками, перспективность обжалования действий и решений Федеральной антимонопольной службы (ФАС России).

Работающие с представителями бизнеса адвокаты все чаще получают запросы от доверителей на оказание правовой помощи, связанной с процедурами государственных закупок. В защите нуждаются лица, права или интересы которых в этой сфере деятельности были нарушены. Например, доверителю было отказано в участии в государственных закупках. Отказ в участии возможен либо в результате отклонения заявки государственным заказчиком, либо из-за аннулирования успешных для доверителя торгов по решению контрольного органа в сфере закупок (по результатам рассмотрения жалобы участника или после проведения внеплановой проверки).

Помимо отказа в участии в конкретных торгах, влекущего экономические потери для доверителя, другие, даже более негативные для него, правовые последствия применения 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) могут быть связаны с внесением в реестр недобросовестных поставщиков на основании соответствующего обращения государственного заказчика. Это специальная санкция, предусмотренная законом в случае существенного нарушения участником процедуры торгов либо существенного нарушения исполнения заключенного государственного контракта с его стороны. Факт нахождения в реестре недобросовестных поставщиков фактически исключает возможность дальнейшего участия в государственных закупках и осложняет иную экономическую деятельность предприятия, поскольку негативно влияет на его деловую репутацию.

Согласно положениям ст. 104 Закона о контрактной системе в реестр недобросовестных поставщиков вносится информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших обязательства, предусмотренные контрактами. Решение о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр принимается контрольным органом в сфере закупок в каждом конкретном случае, исходя

из всех обстоятельств дела и представленных заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем) документов и доказательств.

В реестр недобросовестных поставщиков вносится довольно широкий перечень сведений. В случае включения в него юридического лица туда также заносятся сведения о лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа (например, генеральном директоре), данные о членах его коллегиального исполнительного органа (например, членах правления), а также данные участников (членов) корпоративного юридического лица, способных оказывать влияние на деятельность этого юридического лица (которые самостоятельно или совместно с их аффилированными лицами владеют более чем двадцатью пятью процентами акций (долей, паев) корпоративного юридического лица). Названные лица получают объективные ограничения на дальнейшую предпринимательскую деятельность, по меньшей мере, связанную с участием в государственных закупках. Таким образом, негативные последствия от внесения в реестр недобросовестных поставщиков возникают не только у участника закупок – юридического лица, но и у весьма широкого круга связанных с ним физических лиц.

Информация, содержащаяся в реестре недобросовестных поставщиков, размещается в общедоступной единой информационной системе в сети «Интернет». Сведения исключаются из реестра по истечении двух лет с даты размещения. Удаление информации из реестра досрочно возможно только на основании решения суда при признании действий контрольного органа в сфере закупки необоснованными.

Контрольные функции ФАС России

В рамках Закона о контрактной системе на органы ФАС России возложены функции федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации, муниципальных нужд, а также при обжаловании действий оператора электронной площадки, на которой проводятся процедуры торгов (далее – контрольный орган). В отношении государственных закупок для муниципальных и региональных нужд полномочия контрольного органа реализуют территориальные органы ФАС России.

Согласно требованиям ст. 12 Закона о контрактной системе государственные заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд, причем должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований Закона о контрактной системе. По практике действия государственных заказчиков при проведении установленных процедур в целом можно охарактеризовать как направленные скорее на формальную проверку заявки на соответствие закону. Основным интересом государственного заказчика является проведение торгов в соответствии с Законом с последующим надлежащим исполнением заключенного контракта поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Реализация контракта подчиняется общим правилам гражданского оборота с учетом специальных норм Закона о контрактной системе. Исчерпывающий перечень оснований отклонения заявки приведен в ч. 5 ст. 49 Закона о контрактной системе, среди них, в частности: непредоставление необходимой информации и документов и выявление недостоверной информации в заявке. Отклонение заявки на участие в закупке со стороны государственного заказчика, как правило, связано с непредставлением установленной законом информации, то есть с формальными нарушениями в оформлении заявки (несоответствием предоставленной участником информации о товаре или его поставщике

условиям). Отказ по такому предусмотренному Законом условию, как предоставление в заявке недостоверной информации, со стороны государственного заказчика встречается крайне редко. В случае необоснованного отказа участник закупки или его представитель могут обратиться в контрольный орган, при этом критически важным является соблюдение срока подачи жалобы ввиду его краткости. С учетом этого можно вполне обоснованно рекомендовать готовить жалобу на действия комиссии по закупке одновременно с подготовкой заявки при наличии опасений, что заявка будет отклонена.

В последнее время органы ФАС России, пользуясь их достаточно широкими полномочиями контрольного органа в данной сфере, активно вмешиваются в процедуры государственных закупок не только путем рассмотрения жалобы участников закупки, но и по своей инициативе посредством проведения внеплановых проверок.

Административно-правовой механизм защиты интересов доверителей – участников закупки в органах ФАС России

Рассмотрим кратко административно-правовой механизм защиты интересов доверителей – участников закупки в органах ФАС России при подаче жалобы на действия государственного заказчика.

К безусловным достоинствам системы рассмотрения жалоб следует отнести ее высокую цифровизацию, а именно то, что ход всех процедур довольно точно и оперативно отражается на официальном портале государственных закупок «ЕИС Закупки» по адресу: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>. На данном информационном ресурсе, зная код конкретной процедуры закупки, можно получить все данные о рассмотрении жалобы, включая все документы по ней. Участники спора могут там же подавать документы по жалобе (в виде копий) и участвовать в ее рассмотрении онлайн. Можно отметить, что пользоваться информационной системой участвующему в деле представителю действительно удобно.

Особенность процедуры рассмотрения жалобы участника торгов в органах ФАС состоит в очень кратком сроке для ее подачи и рассмотрения, что в целом отвечает интересам нормальной работы системы государственных закупок. Подача участником закупки жалобы на действия государственного заказчика допускается в период определения поставщика, но не позднее пяти дней со дня, следующего за днем размещения в единой информационной системе протокола подведения итогов определения поставщика. Жалоба на действия (бездействие) государственного заказчика непосредственно в процедуре закупки может быть подана исключительно участником закупки.

Контрольный орган в сфере закупок обязан рассмотреть жалобу по существу и возразить на жалобу в течение пяти рабочих дней с даты поступления жалобы и уведомить лицо, подавшее жалобу, лиц, направивших возражения на жалобу, о результатах такого рассмотрения. При рассмотрении орган ФАС России вправе направлять запросы о предоставлении информации и документов, необходимых для рассмотрения жалобы, в том числе у государственного заказчика. Рассмотрение жалобы по существу осуществляется на коллегиальной основе, обычно комиссией из трех сотрудников ФАС. Участник закупки, подавший жалобу, вправе представить для рассмотрения жалобы по существу информацию и документы, подтверждающие обоснованность доводов жалобы. В день рассмотрения жалобы по существу участник закупки, подавший жалобу, вправе ее отозвать непосредственно при рассмотрении. Субъект контроля, действия которого обжалуются, обязан представить на рассмотрение жалобы по существу документацию о закупке, заявки на участие в определении

поставщика, протоколы, аудио-, видеозаписи и иную информацию и документы, составленные в ходе определения поставщика или аккредитации участника закупки на электронной площадке, специализированной электронной площадке. Контрольный орган вправе приостановить определение поставщика в части заключения контракта заказчиком до рассмотрения жалобы по существу. При этом срок, установленный для заключения контракта, подлежит продлению на срок рассмотрения жалобы по существу. По результатам рассмотрения жалобы по существу контрольный орган в сфере закупок принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и выдает предписание о совершении соответствующих действий государственным заказчиком. Решение, принятое по результатам рассмотрения жалобы по существу, может быть обжаловано в течение трех месяцев с даты его принятия в арбитражный суд.

Внеплановые проверки

Помимо вынесения административных решений в сфере закупок по жалобам участников со стороны региональных управлений ФАС России в настоящее время центральный аппарат ФАС России активно проводит внеплановые проверки соблюдения законодательства в сфере закупок, в том числе по уже осуществленным контрактам. По результатам таких проверок возможно не только признание факта нарушения Закона о контрактной системе со стороны государственного заказчика, но и привлечение к административной ответственности должностных лиц государственных заказчиков по ст. 7.30.1–7.30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Также следует учитывать, что должностные лица государственного заказчика при выявлении нарушений и иных квалифицирующих признаков деяния могут понести уголовную ответственность за преступление против интересов государственной службы, а действия других участников государственных закупок могут быть квалифицированы, например, по ст. 200.4 и 200.5 Уголовного кодекса Российской Федерации, не так давно включенными в уголовный закон для пресечения злоупотреблений в данной сфере со стороны лиц, не являющихся должностными лицами.

Прямое вмешательство ФАС России в деятельность системы государственных закупок

В качестве новации в действиях контрольного органа можно расценивать и прямое вмешательство центрального аппарата ФАС России в деятельность системы государственных закупок путем подготовки, рассылки и публикации на официальном сайте ФАС России писем, в которых товары определенных производителей прямо указываются как нарушающие нормы Закона о контрактной системе. Например, ФАС считает, что в определенном товаре нарушено исключительное право на патент иного лица. По мнению ФАС России, это исключает правомерный допуск данной продукции к государственным закупкам. Например, в письме Федеральной антимонопольной службы от 24 января 2025 г. № МШ/5444/25 «По вопросу рассмотрения заявок участников закупок, предложивших к поставке лекарственный препарат с использованием активного вещества Акситиниб» ФАС России сообщает, что наличие в заявке участника закупки предложения о поставке лекарственного препарата с использованием активного вещества «Акситиниб», производителем которого является ООО «ОнкоТаргет», нарушает действующее законодательство и такая заявка должна быть отклонена. В обосновании данного указания в письме указано, что решением комиссии Федеральной антимонопольной службы от 4 октября 2024 г. по делу № 08/01/14.5-51/2024 в действиях ООО «АксельФарм» установлен факт нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося во введении в оборот лекарственного препарата «Акситиниб» (МНН Акситиниб), производителем которого является ООО «ОнкоТаргет», с незаконным

использованием изобретения по евразийскому патенту № 004460, правообладателем которого является компания Агурон Фармасьютикалз Элэси, без согласия правообладателя на такое использование. Примечательно, что данное письмо продолжает находиться в доступе на официальном сайте ФАС даже после того, как описанное в письме Решение Комиссии ФАС России было признано незаконным решением Арбитражного суда города Москвы от 4 марта 2025 г. по делу № A40-264483/2024. Письма аналогичного содержания, направленные на запрет участия конкретных товаров в государственных закупках, ФАС России распространила в отношении лекарственных препаратов: Осимертиниб и Руксолитиниб, производимых российской фармацевтической компанией ООО «Онкотаргет», и лекарственного препарата Фордиглиф (МНН Дапаглифлозин), поставляемого Акционерным обществом «Акрихин».

Правовые механизмы обжалования действий и решений ФАС России в арбитражных судах

Хотелось бы обратить внимание коллег на существующие правовые механизмы обжалования действий и решений органов ФАС России в арбитражных судах, которые позволяют достаточно оперативно признавать соответствующие действия незаконными, а решения – недействительными. В силу указания п. 7 ст. 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации решения арбитражного суда по данным спорам, которые относятся к категории дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, подлежат немедленному исполнению, если иные сроки не установлены в решении суда. Поэтому сразу после получения решения можно требовать его исполнения, не дожидаясь исхода апелляционного обжалования.

Можно отметить довольно высокую долю отмененных решений центрального аппарата ФАС России в сфере государственных закупок в последнее время. Так, в первом квартале 2025 г. арбитражные суды в решениях по делам № A40-284176/2024, № A73-18878/202, № A40-266716/2 признали недействительными решения, вынесенные комиссией ФАС России по итогам внеплановой проверки в соответствии с п. 2 ч. 15 ст. 99 Закона о контрактной системе, которыми действия государственного заказчика, допустившего к торгам заявки на поставки препаратов Фордиглиф и Осимертиниб, были признаны нарушившими требования п. 1 ч. 5 ст. 49 Закона о контрактной системе ввиду того, что заявки якобы содержали недостоверную информацию. Констатируя незаконность решений ФАС, суды отметили, что согласно требованиям п. 1 ст. 1248 ГК РФ споры, связанные с защитой нарушенных или оспоренных интеллектуальных прав, рассматриваются и разрешаются судом, то есть ни государственный заказчик, ни комиссия ФАС России по контролю в сфере закупок не наделены правом устанавливать факт нарушения патентных прав, при этом само по себе наличие сведений о лекарственном препарате в государственном реестре лекарственных средств свидетельствует о допустимости такого препарата к обращению на территории РФ согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

Обобщая существующую практику, можно отметить следующее: при установлении незаконности решений контрольного органа арбитражные суды указывают на то, что управления и центральный аппарат ФАС России при проведении проверок и рассмотрении жалоб в сфере государственных закупок не должны выходить за ограниченные рамки, установленные Законом о контрактной системе, то есть предъявление не предусмотренных законом требований к заявке на участие в закупке является недопустимым. Данное основание для оспаривания может быть распространено

на различные действия контрольного органа. Учитывая складывающуюся правоприменительную практику, можно обоснованно рассчитывать на перспективность активной защиты прав доверителей в сфере государственных закупок путем обжалования нарушающих их интересы решений и действий органов ФАС России в арбитражном суде.