

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

УДК 339.137.2

ПРОБЛЕМА КОМПЕТЕНЦИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ОРГАНА ПРИ РАССМОТРЕНИИ ЖАЛОБ НА ОЦЕНКУ ЗАЯВОК ПРИ ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРЕНТНЫХ ПРОЦЕДУР

Волкова И. Ю., Волков В. Ю.

В статье изучается вопрос полномочий центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы и её территориальных органов при рассмотрении жалоб участников торгов на оценку заказчиками заявок и присвоение баллов. Проводится анализ положений действующего законодательства и административного регламента Федеральной антимонопольной службы, ограничивающих компетенцию антимонопольного органа при рассмотрении жалоб данной категории. Изучен вопрос рассмотрения жалоб на действия заказчиков при оценке заявок участников с точки зрения влияния на состояние конкуренции в государстве. Обосновывается необходимость предусмотреть полномочия по рассмотрению жалоб на оценку заявок у антимонопольного органа. На основании анализа материалов судебной практики выявлены несовершенства правового регулирования и предложены возможные методы их устранения.

Ключевые слова: конкурентная процедура, участник закупки, административная процедура, оценка заявки, восстановление права.

Обеспечение высокого уровня конкуренции является одним из важнейших условий стабильности экономики Российской Федерации. Несмотря на это, при проведении конкурентных процедур Заказчики зачастую допускают нарушения, создавая преимущественные условия одним участникам по сравнению с другими. Для недопущения этого законодательством о контрактной системе закрепляется право для обжалования действий заказчика [1, ст. 105]. Данный механизм позволяет восстановить нарушенные права субъектов при незаконных действиях заказчиков, которые могут привести к ограничению конкуренции. Органом, который уполномочен рассматривать такие жалобы, является Федеральная антимонопольная служба или её территориальный орган (далее – УФАС).

Участники торгов уполномочены обратиться с жалобой в антимонопольный орган, если заказчик допустит нарушения при формировании документации, рассмотрении заявок или заключении контракта. При этом полномочия антимонопольного органа ограничиваются в части рассмотрения жалоб на результаты оценки заявок. Тем не менее, субъекты, чьи права были нарушены при оценке заявок, обращаются в УФАС с жалобами. В сформировавшейся судебной практике утвердился подход, согласно которому оценка заказчиками заявок, поданных на участие в конкурентной процедуре, не может быть предметом контроля со стороны антимонопольного органа. Несмотря на сложившееся противоречие между практикой УФАС и арбитражных судов, данная проблема недостаточно изучена в доктрине антимонопольного права, что обуславливает актуальность настоящего исследования.

Действующее законодательство Российской Федерации предполагает обжалование действий Заказчиков при оценке заявок лишь в судебном порядке, устанавливая запрет на рассмотрения данной категории дел антимонопольным органом [1, ч. 6 ст.

106]. Так, если доводом жалобы является результат оценки заявок, резолютивная часть решения антимонопольного органа должно содержать указание на то, что рассмотрение жалоб по данному вопросу не проводится, и обжаловать такие результаты можно только в судебном порядке [2, п. 3.37].

Верховный Суд Российской Федерации в Определении 27.02.2020 N 307-ЭС19-21226 изложил позицию, согласно которой критерии оценки предусматриваются для того, чтоб у заказчика была возможность выбрать лицо, которое будет соответствовать потребностям заказчика больше остальных участников, поэтому оценка заявок сама по себе осуществляется в целях определения наилучшего предложения. Кроме того, Суд подчеркнул, что выбор наилучшего предложения среди прочих равных является прерогативой заказчика. Верховный Суд также обратил внимание на то, что установление заказчиком критериев оценки не является условием для допуска участника к закупке. В этой связи Суд указал, что вопросы, связанные с присвоением количества баллов в рамках оценки заявок не может быть предметом контроля со стороны антимонопольного органа [3].

Данное ограничение представляется не вполне рациональным, так как антимонопольная служба является органом, обеспечивающим восстановление нарушенных прав в сфере конкуренции. Присваивая баллы по различным критериям, заказчики могут допускать антиконкурентное поведение, необоснованно начисляя меньшее или большее количество баллов по тем или иным критериям. Такое поведение влияет на состояние конкуренции, поэтому более обоснованным представляется включение рассмотрения жалоб по данной категории дел в круг полномочий антимонопольного органа.

Несмотря на бесспорность права заказчика самостоятельно устанавливать критерии для начисления баллов при оценке участников, его действия могут привести к ограничению конкуренции и развитию коррупциогенных факторов. Предоставление документов, за которые заказчиком начисляются баллы, не является условием для допуска к участию в закупке, однако конкуренция может быть ограничена среди допущенных участников при некорректном начислении баллов. Однако возбуждение антимонопольным органом дел на основании обжалования начисления баллов будет признано судом незаконным. Примером этого служит следующее дело.

В антимонопольный орган обратился участник торгов с жалобой на действия заказчика при начислении баллов по критерию «качество услуг». По его мнению, заказчик неправомерно не принял представленные им документы в подтверждение критерия и начислил меньшее количество баллов, в связи с чем заявитель не стал победителем конкурентной процедуры. УФАС признало жалобу обоснованной и выдало Заказчику предписание об устранении нарушений. Не согласившись с выводами антимонопольного органа, заказчик обратился в арбитражный суд для признания решения незаконным.

Суды первой [4], апелляционной [5] и кассационной [6] инстанций признали решение УФАС незаконным, так как при рассмотрении жалобы антимонопольный орган вышел за пределы своих полномочий. Кроме того, суды указали на необоснованность жалобы участника закупки, так как при начислении баллов заказчик действовал в соответствии с документацией.

Таким образом, в правоприменительной практике сформировался подход, согласно которому действия антимонопольного органа по рассмотрению жалоб, свя-

занных с присвоением баллов участникам конкурентной процедуры, являются незаконными. В приведенном примере суд признал решение УФАС подлежащим отмене не только из-выхода административного органа за рамки полномочий, но и ввиду неверных выводов относительно законности действий заказчика. Однако даже при выявлении нарушений со стороны Заказчика антимонопольный орган не вправе рассматривать жалобы по существу. В ином случае решение будет признано незаконным как принятое за рамками полномочий административного органа. В качестве примера приведем дело, при котором антимонопольный орган вынес предписание об устранении нарушений, по итогам оценки соответствия действий комиссии заказчика закупочной документации.

Участник закупки обратился в УФАС с жалобой на действия Заказчика при проведении конкурса в электронной форме. Антимонопольный орган признал жалобу обоснованной ввиду неверного применения расчета баллов по правилам, установленным в конкурсной документации и порядка оценки заявок по нестоимостному критерию. Арбитражный суд первой инстанции признал решение законным, обосновывая это тем, что при рассмотрении жалобы УФАС оценивало соответствие порядку оценки заявок действий комиссии заказчика. Суд указал на то, что антимонопольный орган провел проверку соблюдения заказчиком установленного им же порядка, не проверяя при этом количество присвоенных участникам баллов [7].

Суд апелляционной инстанции не согласился с такими выводами, указывая на то, что оспаривание результатов оценки заявок во внесудебном порядке не предусматривается законом. Суд также отметил, что административный контроль со стороны антимонопольного органа в части присвоения баллов в рамках оценки заявок нарушает автономию заказчика и представляет собой вмешательство в процесс определения победителя конкурса со стороны победителя конкурса. По мнению арбитражного апелляционного суда, заказчик имеет право самостоятельно устанавливать порядок оценки для выявления лучших условий удовлетворения потребностей заказчиком, поэтому вопросы порядка оценки критериев и начисления баллов является исключительной прерогативой заказчика. Апелляционный суд также опроверг выводы суда первой инстанции относительно того, что антимонопольный орган оценивал соответствия действий комиссии заказчика порядку оценки, так как УФАС вменило заказчику нарушение оценки вторых частей заявок и сделало вывод о неверном расчете баллов, повлиявшем на определение победителя конкурса. Таким образом, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что антимонопольный орган вышел за пределы полномочий, так как оценивал обстоятельства, которые не вправе контролировать [8].

Арбитражный суд округа поддержал выводы суда апелляционной инстанции, указав, что принятие антимонопольным органом ненормативного правового акта в отсутствие на это полномочий является достаточным основанием для признания такого акта незаконным независимо от установления этим актом нарушений по существу [9].

Таким образом, суд признает решение антимонопольного органа незаконным, даже если при рассмотрении жалобы на оценку заявки заказчиком будет установлено наличие нарушения, которое не опровергнуто судом. Данный подход представляется противоречивым сущности антимонопольного регулирования. Так, анализ действий заказчика на предмет законности при присвоении баллов заявкам не тож-

дественен вмешательству антимонопольного органа в определение победителя. Действующее законодательство позволяет заказчику устанавливать критерии для выбора наилучшего предложения в зависимости от его потребностей. Оценка наличия нарушений при присвоении баллов нельзя расценивать как нарушение автономии заказчика, потому что антимонопольный орган, рассматривая жалобы, не посягает на свободу заказчика в выборе наилучшего предложения, а исключает присвоение меньших баллов одному участнику ради победы другого. Правоотношения в этой сфере не являются гражданско-правовыми, поэтому запрет рассматривать подобные жалобы антимонопольному органу представляется не вполне обоснованным.

Обобщая изложенное, возможность участников торгов обжаловать в антимонопольном органе действия заказчика является одним из важнейших условий обеспечения прозрачности, объективности и законности проведения конкурентной процедуры. При этом действующее законодательство запрещает Федеральной антимонопольной службе и её территориальным управлениям рассматривать жалобы, касающиеся начисления баллов при оценке заявки. Даже при выявлении антимонопольными органами нарушений со стороны заказчика, решения будут подлежать отмене как принятые за пределами компетенции. Это представляется не вполне рациональным, так как такие деяния ухудшают состояние конкуренции.

В связи с изложенным необходимым представляется наделить антимонопольный орган полномочиями по рассмотрению жалоб на оценку заявок по критериям, установленным проектной документацией. Несмотря на то, что заказчики вправе устанавливать критерии и баллы за них по своему усмотрению в зависимости от специфики объекта закупки, при начислении баллов заказчики могут действовать недобросовестно. Это нарушает принципы антимонопольного законодательства и ограничивает конкуренцию. В настоящее время обжаловать действия заказчика возможно лишь в судебном порядке, однако данное нарушение должно быть предметом антимонопольного контроля.

Наделение антимонопольного органа такими полномочиями позволит своевременно и эффективно восстанавливать нарушенные права участников закупки, так как большинство заявителей обращаются именно в УФАС как к субъекту, уполномоченными осуществлять контроль на торгах. Отказ в возбуждении дел на основании отсутствия полномочий создаст условия для увеличения срока восстановления права, так как при отсутствии предписания антимонопольного органа об отмене протоколов из-за неправомерного начисления баллов, заказчик может заключить договор с участником, неправомерно признанным победителем. В таком случае для защиты права субъекту будет необходимо обратиться с исковым заявлением о признании недействительными результатов торгов и заключенного договора, что увеличит срок восстановления права.

В настоящее время участники торгов часто обращаются в антимонопольный орган для оспаривания результатов оценки заявок. Даже при подтверждении наличия нарушения, суды признают рассмотрение таких дел незаконным. По мере развития общественных отношений будут проявляться новые, ранее не изученные аспекты данной проблемы, что обуславливает дальнейшую актуальность её исследования.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 28.12.2022) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // "Собрание законодательства РФ", 08.04.2013, N 14, ст. 1652.
2. Приказ ФАС России от 19.11.2014 N 727/14 "Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2015.
3. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 27.02.2020 N 307-ЭС19-21226 по делу N А44-6018/2018// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [consultantplus://offline/ref=99A6D42FB3D3AE665F873D392F3407F41EA62D65406956149099137C06C2E057EBD4FFA726D5E5C1A822AACED1850452FOAqCL](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e212fa69-f4ee-4ef8-b951-872b0f3cabf3/268d63e8-590a-4657-a8b0-c2438b03e477/A40-11442-2022_20221123) (дата обращения: 24.04.2023).
4. Решение Арбитражного суда города Москвы от 01.08.2022 по делу А40-11442/2022// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e212fa69-f4ee-4ef8-b951-872b0f3cabf3/89b4ef85-b641-4d8b-8559-a95acb7e81e6/A40-11442-2022_20220801 (дата обращения: 27.04.2023 г.).
5. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.11.2022 по делу А40-11442/2022// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e212fa69-f4ee-4ef8-b951-872b0f3cabf3/f8441ea6-447c-4e5c-ba56-ac5bccfedfd9/A40-11442-2022_20221123 (дата обращения: 27.04.2023 г.).
6. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.03.2023 по делу А40-11442/2022// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e212fa69-f4ee-4ef8-b951-872b0f3cabf3/268d63e8-590a-4657-a8b0-c2438b03e477/A40-11442-2022_20230322 (дата обращения: 27.04.2023 г.).
7. Решение Арбитражного суда Республики Крым от 28.10.2021 г. по делу №А83-8621/2021// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1d0fb609-d613-41d7-acd8-5717d59680d4/97a3f020-5939-4a3d-95c1-f3f797df7422/A83-8621-2021_20211028 (дата обращения: 27.04.2023 г.).
8. Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 28 октября 2021 года по делу №А83-8621/2021// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1d0fb609-d613-41d7-acd8-5717d59680d4/97a3f020-5939-4a3d-95c1-f3f797df7422/A83-8621-2021_20211028 (дата обращения: 27.04.2023).
9. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30 июня 2022 года по делу №А83-8621/2021// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1d0fb609-d613-41d7-acd8-5717d59680d4/676f5ec0-cae4-401e-831d-cfa8a82e03f4/A83-8621-2021_20220630 (дата обращения: 27.04.2023).

I. Y. Volkova, V. Y. Volkov The problem of competence of the antimonopoly authority when considering complaints about the evaluation of applications during competitive procedures // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 3. – P. 343–348.

The article examines the issue of the powers of the central office of the Federal Antimonopoly Service and its territorial bodies when considering complaints from bidders about the evaluation of applications by customers and the assignment of points. The analysis of the provisions of the current legislation and the administrative regulations of the Federal Antimonopoly Service limiting the competence of the antimonopoly authority when considering complaints of this category is carried out. The issue of consideration of complaints about the actions of customers when evaluating the applications of participants from the point of view of the impact on the state of competition in the state is studied. The necessity to provide for the authority to consider complaints about the evaluation of applications from the antimonopoly authority is justified. Based on the analysis of the materials of judicial practice, the imperfections of legal regulation are revealed and possible methods of their elimination are proposed.

Keywords: competitive procedure, procurement participant, administrative procedure, evaluation of the application, restoration of the right.

Spisok literaturi:

1. Federal'nyj zakon ot 05.04.2013 N 44-FZ (red. ot 28.12.2022) "O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd" [Federal Law No. 44-FZ of 05.04.2013 (as amended on 12/28/2022) "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs"] // "Collection of Legislation of the Russian Federation", 08.04.2013, No. 14, Article 1652.
2. Prikaz FAS Rossii ot 19.11.2014 N 727/14 "Ob utverzhdenii administrativnogo reglamenta Federal'noj antimonopol'noj sluzhby po ispolneniyu gosudarstvennoj funkcii po rassmotreniyu zhalob na dejstviya

(bezdeystvie) zakazchika, upolnomochennogo organa, upolnomochennogo uchrezhdeniya, specializirovannoj organizacii, komissii po osushchestvleniyu zakupok, ee chlenov, dolzhnostnogo lica kontraktnoj sluzhby, kontraktnogo upravlyayushchego, operatora elektronnoj ploshchadki pri opredelenii postavshchikov (podryadchikov, ispolnitelej) dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd" [Order of the Federal Antimonopoly Service of Russia dated 19.11.2014 N 727/14 "On Approval of the Administrative Regulations of the Federal Antimonopoly Service for the Performance of the State Function of Reviewing Complaints against the Actions (Inaction) of the Customer, Authorized Body, Authorized Institution, Specialized Organization, Procurement Commission, Its Members, Contract Service Official, Contract Manager, Electronic Platform Operator in Determining Suppliers (contractors, performers) to ensure state and municipal needs"]// Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru> , 03.03.2015.

3. Opredelenie Sudebnoj kollegii po ekonomicheskim sporam Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 27.02.2020 N 307-ES19-21226 po delu N A44-6018/2018 [Determination of the Judicial Board for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation of 27.02.2020 N 307-ES19-21226 in the case N A44-6018/2018]//

[plus://offline/ref=99A6D42FB3D3AE665F873D392F3407F41EA62D65406956149099137C06C2E057EBD4FFA726D5E5C1A822AACE0D1850452FOAqCL](https://offline/ref=99A6D42FB3D3AE665F873D392F3407F41EA62D65406956149099137C06C2E057EBD4FFA726D5E5C1A822AACE0D1850452FOAqCL) (accessed:24.04.2023).

4. Reshenie Arbitrazhnogo suda goroda Moskvy ot 01.08.2022 po delu A40-11442/2022 [The decision of the Arbitration Court of the city of Moscow dated 01.08.2022 in the case A40-11442/2022]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e212fa69-f4ee-4ef8-b951-872b0f3cabf3/89b4ef85-b641-4d8b-8559-a95acb7e81e6/A40-11442-2022_20220801 (accessed: 04/27/2023)

5. Postanovlenie Devyatogo arbitrazhnogo apellyacionnogo suda ot 23.11.2022 po delu A40-11442/2022 [Decision of the Ninth Arbitration Court of Appeal of 11/23/2022 in case A40-11442/2022]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e212fa69-f4ee-4ef8-b951-872b0f3cabf3/f8441ea6-447c-4e5c-ba56-ac5bccfedfd9/A40-11442-2022_20221123 (accessed: 04/27/2023).

6. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga ot 22.03.2023 po delu A40-11442/2022 [Resolution of the Arbitration Court of the Moscow District of 22.03.2023 in case A40-11442/2022] // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e212fa69-f4ee-4ef8-b951-872b0f3cabf3/268d63e8-590a-4657-a8b0-c2438b03e477/A40-11442-2022_20230322 (accessed: 04/27/2023).

7. Reshenie Arbitrazhnogo suda Respubliki Krym ot 28.10.2021 g. po delu №A83-8621/2021 [The decision of the Arbitration Court of the Republic of Crimea dated 28.10.2021 in case no.A83-8621/2021]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1d0fb609-d613-41d7-acd8-5717d59680d4/97a3f020-5939-4a3d-95c1-f3f797df7422/A83-8621-2021_20211028 (accessed: 04/27/2023).

8. Postanovlenie Dvadcat' pervogo arbitrazhnogo apellyacionnogo suda ot 28 oktyabrya 2021 goda po delu №A83-8621/2021 [Resolution of the Twenty-first Arbitration Court of Appeal of October 28, 2021 in case No. A83-8621/2021]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1d0fb609-d613-41d7-acd8-5717d59680d4/97a3f020-5939-4a3d-95c1-f3f797df7422/A83-8621-2021_20211028 (accessed: 04/27/2023).

9. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Central'nogo okruga ot 30 iyunya 2022 goda po delu №A83-8621/2021 [Resolution of the Arbitration Court of the Central District of June 30, 2022 in case No. A83-8621/2021]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/1d0fb609-d613-41d7-acd8-5717d59680d4/676f5ec0-cae4-401e-831d-cfa8a82e03f4/A83-8621-2021_20220630 (accessed: 04/27/2023).