

УДК 347

А.А. Овчинникова,

*главный специалист-эксперт отдела контроля закупок
Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю*

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПОРЯДКЕ
ПРИЗНАНИЯ ТОРГОВ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ В СООТВЕТСТВИИ С
ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ ОТ 05.04.2013 г. № 44-ФЗ
«О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД»

This article is devoted to the question of the relationship of judicial or administrative orders of the auction is invalid. The study identified the main benefits of the administrative order, as well as problems that arise in practice, this method of recognition of trading invalidity.

Keywords: *auction, recognition of tenders invalid, administrative procedures, government procurement, vendor identification.*

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон) определил два альтернативных способа обжалования результатов торгов, а именно:

1) административный порядок, заключающийся в аннулировании торгов контрольным органом в сфере закупок товаров, работ, услуг (далее – контрольный орган) путем выдачи обязательного для исполнения предписания об устранении нарушений (п. 2 ст. ч. 22 ст. 99 Федерального закона);

2) судебный порядок, предусматривающий обращение контрольного органа или иного заинтересованного лица в суд с иском о признании торгов недействительными (п. 3 ч. 22 ст. 99 Федерального

закона, ч. 1 ст. 449 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Необходимо отметить, что Федеральный закон не использует традиционное для Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) понятие «торги», а оперирует категорией «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)». Под определением поставщика (подрядчика, исполнителя) при этом понимается совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном Федеральным законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд либо в установленных Федеральным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика

(подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта (п. 2 ст. 3 Федерального закона). Однако мы в своем исследовании используем понятия «торги» и «определение поставщика» в качестве равнозначных. Целесообразность существования коррелирующих друг с другом способов признания торгов недействительными порождает споры среди ученых. Так, по мнению О.А. Беляевой «в буквальном смысле ст. 449 ГК РФ оценка результатов торгов на предмет их соответствия законодательным правилам является прерогативой суда. Поэтому ликвидация правовых последствий торгов при наличии нарушений их проведения возможна только в судебном порядке». Далее она отмечает: «Следует исключить конструкцию аннулирования торгов уполномоченным органом в административном порядке. Оценка результатов торгов на предмет их соответствия законодательным правилам – прерогатива суда, а потому и ликвидация правовых последствий торгов при наличии нарушений их проведения возможна исключительно в судебном порядке, состоявшиеся торги должны оспариваться по мотиву недействительности только в суде».

Позволим себе не согласиться с приведенным мнением. В соответствии с п. 1 ст. 449 ГК РФ торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица. Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в п. 27 Постановления от 25

февраля 1998 г. № 8 отметил необходимость применения к требованиям о признании публичных торгов недействительными правил ГК РФ об оспоримых сделках. С этой точки зрения п. 1 ст. 449 ГК РФ (применительно к торгам) воспроизводит п. 2 ст. 166 ГК РФ, согласно которой требование о признании оспоримой сделки недействительной может быть предъявлено стороной сделки или иным лицом, указанным в законе. Таким образом, смысл п. 1 ст. 449 ГК РФ заключается не в том, что исключительно суд может признать торги недействительными, а в ограничении круга лиц, обладающих правом обжалования торгов.

В подтверждение данной позиции Высшего Арбитражного Суда РФ в одном из своих решений указал буквально следующее: будучи проведенными с нарушением правил, установленных законом, они (торги) могут быть признаны недействительными по иску заинтересованного лица. С учетом изложенного на сегодняшний день отсутствуют законодательные препятствия для сохранения и функционирования административного порядка признания торгов недействительными.

Кроме того, следует констатировать, что административный порядок признания торгов недействительными имеет ряд преимуществ и зачастую выглядит более предпочтительным для участников гражданского оборота. Перечислим его основные преимущества:

- 1) в основе административного порядка лежит желание законодателя

уменьшить нагрузку на судей за счет расширения полномочий ФАС РФ в качестве контрольного органа. Так, например, только в 1-м полугодии 2014 г. в УФАС России по Хабаровскому краю рассмотрено 264 жалобы участников размещения заказа на действия государственных (муниципальных) заказчиков, конкурсных (аукционных, котировочных) комиссий, по результатам рассмотрения жалоб указанным субъектам выдано 39 предписаний об устранении допущенных нарушений законодательства о размещении заказов;

2) оперативность принятия решений контрольным органом.

Срок рассмотрения в судебном порядке требования о признании торгов недействительными составляет от 2 до 6 месяцев. Длительность судебного процесса объективно не позволит заказчику разместить закупку заново в короткие сроки, однако административный порядок способен при выявлении нарушений процедуры определения поставщика решить данную проблему без последствий для обеспечения бесперебойных поставок товаров (в том числе необходимых для нормального жизнеобеспечения).

Так, в соответствии с п. 2.15 приказа Федеральной антимонопольной службы от 24 июля 2012 г. № 498 (далее – приказ) контрольный орган рассматривает жалобу в течение пяти рабочих дней со дня поступления жалобы.

Анализируя предписания контрольного органа, приходим к выводу, что заказчик выполняет предписание обычно в

срок от 5 до 15 дней с момента аннулирования торгов.

Нам могут возразить, что подобное ускоренное рассмотрение дела в административном порядке влияет на качество выносимых решений. Однако отметим, что процедура рассмотрения жалобы в контрольном органе схожа с рассмотрением дела в суде. Заинтересованные лица уведомляются надлежащим образом о рассмотрении жалобы. На заседании по рассмотрению жалобы заслушиваются мнения всех сторон, всесторонне изучаются вопросы жалобы, а также проводится проверка всей процедуры, не только по доводам жалобы.

Необходимо отметить и коллегиальность принятия решения по существу, что, по нашему мнению, является преимуществом над судебным порядком признания торгов недействительными.

Кроме того, в контрольном органе созданы специализированные отделы, ориентированные на проведение проверок в соответствии с Федеральным законом. Так, в Управлении Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю создан отдел контроля за размещением заказов. В отделе служат государственные служащие, обладающие высокой квалификацией, имеющие специальное образование, опыт, необходимый для разрешения споров о закупках товаров, работ, услуг, что позволяет грамотно и на высоком профессиональном уровне принимать решение об аннулировании определения поставщика;

3) при административном порядке признания торгов недействительными контрольный орган при выявлении нарушений, классифицирует их в соответствии с КоАП РФ, незамедлительно привлекает должностных лиц, виновных в совершении правонарушений, к административной ответственности. Привлечение к административной ответственности за нарушения при проведении определения поставщика, по нашему мнению, приведет к недопущению должностными лицами заказчика нарушений в будущем.

Остановимся на проблемах, которые возникают при применении административного порядка признания торгов недействительными. Аннулирование определения поставщика завершается принятием двух правовых актов – решения об аннулировании торгов и предписания об устранении выявленных нарушений контрольного органа в сфере закупок.

Конституционный Суд Российской Федерации указал: «Любое преступление либо административное правонарушение, а равно санкции за их совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть уголовно- или административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его при-

менения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан».

Однако при анализе норм об аннулировании торгов приходим к выводу, что в Федеральном законе отсутствуют положения об основаниях, сроках, порядке вынесения предписания об аннулировании торгов. В соответствии с ч. 23 ст. 99 Федерального закона предписание об устранении нарушений должно содержать указание на конкретные действия, которые должно совершить лицо, получившее такое предписание, для устранения указанного нарушения. Контракт не может быть заключен до даты исполнения такого предписания. Остальные же правила вынесения предписания (основания, порядок, сроки вынесения) обнаружим, обратившись к подзаконным нормативным правовым актам. Так, согласно п. 3.37. приказа, в случаях если при рассмотрении жалобы или проведения внеплановой проверки выявлены нарушения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов, комиссия выдает предписание об устранении

таких нарушений. Считаем, что нормы, регулирующие основания, сроки, порядок вынесения предписания об устранении выявленных нарушений распространяются на предписание об аннулировании торгов. Предписание подлежит исполнению в срок, установленный таким предписанием. При анализе выданных УФАС России по Хабаровскому краю, МРУ Рособоронзаказа по ДФО предписаний нами сделан вывод об установлении контрольными органами оперативных сроков выполнения требований об аннулировании торгов. Обратим внимание, что неисполнение в установленный срок предписания влечет за собой привлечение должностного лица заказчика к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ.

Согласно п. 3.41 приказа, в предписании должны быть указаны: дата и место выдачи предписания, состав Комиссии, сведения о решении, на основании которого выдается предписание, наименование, адрес заказчика, оператора электронной площадки, уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по созданию, ведению, развитию и обслуживанию официального сайта, организации, оказывающей услуги по ведению и обслуживанию официального сайта федеральным органом исполнительной власти, которым выдается предписание, требования о совершении действий, направленных на устранение нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов, сроки,

в течение которых должно быть исполнено предписание, сроки, в течение которых в контролирующий орган должны поступить копии документов и сведения об исполнении предписания. Резолютивная часть предписания оглашается вместе с оглашением резолютивной части решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы и проведения внеплановой проверки. Предписание изготавливается одновременно с решением и подписывается всеми присутствующими членами Комиссии (п. 3.43 приказа). Копия предписания одновременно с копией решения направляется или выдается на руки по ходатайству сторонам и участникам размещения заказа, направившим возражение на жалобу, а также заинтересованным лицам, участвовавшим в рассмотрении жалобы. Кроме того, контролирующий орган в течение трех рабочих дней со дня принятия решения обязан разместить текст выданного предписания на официальном сайте. Таким образом, с учетом вышеизложенного считаем, что необходимо внести нормы об аннулировании определения поставщика в Федеральный закон. Внесение данных изменений позволит решить проблему неурегулированности административного порядка в законодательстве.

Также в связи с возникающими в правоприменительной и судебной практике спорами считаем, что необходимо разъяснить, нужно ли заказчику исполнять предписание об аннулировании определения поставщика в случае принятия судом к производству заявления об его обжаловании.

Список использованных источников

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. 1) : принят Государственной Думой РФ 21.10.1994 г. // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : ФЗ от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
3. О защите конкуренции : ФЗ от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.
4. Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, оператора электронной площадки при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе при размещении заказов на энергосервис, для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений : приказ Федеральной антимонопольной службы от 24.07.2012 г. № 498 // Российская газета. 2012. 29 августа.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 г. № 9-П // СПС «КонсультантПлюс».
6. О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : постановление Пленума ВАС РФ от 25.02.1998 г. № 8 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Президиума ВАС РФ от 06.09.2011 г. № 2436/11 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19.11.2014 г. по делу № А40-30341/2014.
9. Решение ФАС России от 15.01.2014 г. по делу N К-81/14.
10. Предписание УФАС России по Хабаровскому краю от 23.01.2014 г. № 2 // <http://habarovsk.fas.gov.ru/>; предписание УФАС России по Брянской области от 21.05.2014 г. // <http://bryansk.fas.gov.ru/solution/11493>.
11. Беляева О. А. Аннулирование торгов в административном порядке / О. А. Беляева // Аукционный вестник. 2012. № 113 (1065).
12. Беляева О. А. Торги : теоретические основы и проблемы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук / О. А. Беляева. М., 2012. 423 с.