# Об отсутствии правовых оснований для включения в РНП участника закупки, занявшего второе место и реализовавшего свое право не заключать контракт после расторжения заказчиком контракта с победителем торгов

**Москвитин Олег Андреевич**
управляющий партнер Группы компаний «ЭКЗИТА», ведущий эксперт Института экономики и регулирования инфраструктурных отраслей НИУ ВШЭ, ассистент Базовой кафедры "Экономические и правовые экспертизы" Союза судебных экспертов "Экспертный совет", Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, член Общественного совета при ФАС России, член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов, oam@exita.online,

**Капитонов Иван Александрович**
кандидат экономических наук, доцент, Ведущий научный сотрудник ИЭ РАН, Директор научного центра Экономика труда, РЭУ им. Г.В. Плеханова, kapitonov_ivan@mail.ru,

**Корниенко Александр Сергеевич**
кандидат экономических наук, основатель и руководитель экспертной платформы «ЭКЗИТА», ask@exita.online

Включение информации о хозяйствующих субъектах, их руководителях и учредителях в реестр недобросовестных поставщиков (РНП) является одним из основных инструментов противодействия нарушениям при заключении и исполнении государственных контрактов и договоров по Федеральному закону № 44-ФЗ. При этом данная публичная санкция исключает (ограничивает) право поставщиков участвовать в соответствующих закупках на два года. Соответственно, споры о включении в РНП всегда являются значимыми, а формирующаяся практика подлежит учету как поставщиками и заказчиками, так и антимонопольными органами. В этой статье рассматривается один из актуальных вопросов такой практики, обосновывается корректный путь ее формирования и обращается внимание на необходимые для этого действия.
**Ключевые слова:** расторжение контракта, отказ от подписания контракта, включение в реестр недобросовестных поставщиков.

Практика споров о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков (как и об исключении информации из такого реестра) весьма многообразна и охватывает значительное число вопросов, которые затруднительно охватить даже в серии статей.

Между тем обобщение и изучение такой практики крайне актуальны для всех правоприменителей основных законов, регламентирующих публичные закупки – Федерального закона от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[1] (Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе) и Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»[2].

В связи с этим в данном материале мы решили обратить внимание на один из таких возникших в практике исполнения Закона № 44-ФЗ вопросов, правоприменение по которому еще не сложилось и требует, на наш взгляд, разъяснений ФАС России.

Сам вопрос и проблему мы проиллюстрируем на примере одного из дел антимонопольных органов и альтернативной практики УФАС, а также практики антимонопольных органов по смежным ситуациям.

**Дело о включении в РНП**

В УФАС поступило обращение Администрации МО «Город Кяхта» о включении в реестр недобросовестных поставщиков сведений в отношении ИП в связи с уклонением от заключения контракта по результатам электронного аукциона на поставку автогрейдера. Ранее в ходе проведения этого аукциона победителем было признано ООО, с которым и заключили контракт.

В дальнейшем контракт был расторгнут заказчиком в одностороннем порядке, а ИП (он занял второе место на этих торгах) был направлен проект контракта в порядке части 17.1 статьи 95 Закона о контрактной системе. В связи с неподписанием ИП контракта Администрация признала его уклонившимся и обратилась в УФАС, которое усмотрело основания для включения предпринимателя в реестр недобросовестных поставщиков. При этом антимонопольный орган руководствовался следующим.

Согласно части 17.1 статьи 95 Закона о контрактной системе в случае расторжения контракта заказчик вправе заключить контракт с участником закупки, заявке которого был присвоен второй номер на соответствующих торгах, при условии согласия такого участника закупки заключить контракт.

Согласно части 3 статьи 51 Закона о контрактной системе не позднее пяти рабочих дней, следующих за днем размещения заказчиком проекта контракта, участник закупки, с которым заключается контракт, осуществляет одно из следующих действий:

1) подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени участника закупки, проект контракта и одновременно размещает на электронной площадке подписанный проект контракта, а также документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта;

2) формирует, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени участника закупки, и размещает на электронной площадке и в ЕИС протокол разногласий;

3) формирует, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени участника закупки, и размещает на электронной площадке отказ от заключения контракта в случае, предусмотренном пунктом 1 части 17.2 статьи 95 этого Федерального закона.

В соответствии с частью 6 статьи 51 Закона № 44-ФЗ в случае, если участником закупки, с которым заключается контракт, контракт не подписан:

1) такой участник закупки считается уклонившимся от заключения контракта;

2) заказчик не позднее одного рабочего дня, следующего за днем истечения срока подписания участником контракта:

а) формирует с использованием ЕИС и подписывает протокол об уклонении участника закупки от заключения контракта;

б) формирует и направляет обращение о включении информации об участнике закупки в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

3) оператор электронной площадки не позднее одного часа с момента размещения протокола об уклонении участника закупки от заключения контракта направляет такому участнику закупки уведомление о таком размещении.

Как отмечалось ранее, заказчиком был направлен проект контракта для подписания ИП. В установленные законом сроки ИП не подписал контракт (и не предоставил обеспечение его исполнения), но и не разместил в ЕИС отказ от его подписания, в связи с чем заказчик составил протокол признания участника уклонившимся от заключения контракта и обратился в антимонопольный орган.

На основании всего вышеизложенного УФАС пришло к выводам:

- о недобросовестном поведении со стороны ИП, так как поставщиком не было предпринято «мер, направленных на своевременное заключение контракта, в то время как при должной осмотрительности поставщик должен был совершить все действия, направленные на исполнение требований действующего законодательства»;

- о наличии оснований для внесения сведений об ИП в реестр недобросовестных поставщиков (решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Бурятия от 16 июля 2024 г. № 003/10/104-497/2024).

В итоге ИП был включен в РНП, но обоснован ли подобный подход антимонопольного органа?

**Мнение авторов статьи по данному вопросу**

В соответствии с пунктом 17.1 статьи 95 Закона о контрактной системе в случае одностороннего расторжения заказчиком контракта с победителем торгов контракт заключается с лицом, занявшим второе место на этих торгах, при условии согласия такого лица на заключение контракта. Эта норма имеет объективное обоснование: готовность к исполнению контракта (экономическая, технологическая и др.), как и заинтересованность в нем, присутствующие на момент проведения торгов, вполне могут отсутствовать у «серебряного призера» закупки (будем называть его для краткости в дальнейшем «Вторым участником»), например, через несколько месяцев после заключения контракта с победителем тендера.

В связи с этим без изъявления Вторым участником согласия на заключение контракта такое лицо не может считаться обязанным к его заключению (подписанию).

Часть 3 статьи 51 Закона о контрактной системе предполагает, что указанное согласие на заключение контракта реализуется Вторым участником через подписание проекта контракта и его размещение в ЕИС. Та же норма прямо позволяет Второму участнику разместить в ЕИС отказ от заключения контракта в соответствии с пунктом 1 части 17.2 статьи 95 этого Федерального закона.

Но может ли Второй участник считаться «уклонистом», если он не разместил отказ от подписания контракта? Представляется, что нет, поскольку при таком «бездействии» в любом случае отсутствует факт согласия на заключение контракта, а подписание контракта не является обязательным для Второго участника (в отличие от победителя торгов).

При этом статья 104 Закона № 44-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень оснований для включения в РНП и, в частности, говорит, что процедура включения в этот реестр должна осуществляться в отношении именно «участников закупок, уклонившихся от заключения контрактов».

К аналогичным выводам пришло в схожем деле другое территориальное управление ФАС России. Так, в решении Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю от 21 апреля 2025 г. № 024/10/104-1034/2025 при отказе во включении ООО в РНП отмечается:

«Кроме того, в соответствии с пунктом 17.1 статьи 95 Закона о контрактной системе контракт заключается исключительно при условии согласия такого участника закупки заключить контракт. ООО…, как следует из материалов обращения, такое согласие не изъявило».

Тут авторы статьи хотели бы оговориться, что, вероятно, на практике готовность Второго участника к заключению контракта может быть выражена не только через подписание контракта в ЕИС, но и, например, в деловой переписке с заказчиком и т.п. В таком случае при последующем неподписании Вторым участником контракта вопрос о добросовестности его поведения более сложен, а наличие оснований для его включения в РНП, вероятно, еще подлежит проверке практикой.

На риски негативных правовых последствий при таком непоследовательном поведении может указывать, например, следующая формулировка из решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области от 26 октября 2022 г. № 070/10/104-753/2022: «В действиях ИП отсутствует недобросовестное поведение, поскольку, исходя из части 17.1 статьи 95 Закона о контрактной системе, у Заказчика есть право на заключение контракта с участником закупки, предложившего лучшие условия после победителя, и при этом, у такого участника закупки есть право отказаться от заключения контракта с Заказчиком в таком случае. **ИП не выражал согласия** и не подписывал контракт с Заказчиком».

При этом можно также обратить внимание на достаточно давнее, но, тем не менее, дающее определенные разъяснения письмо ФАС России от 8 декабря 2014 г. № АЦ/50130/14 «О разъяснении законодательства о контрактной системе по вопросу направления заказчиком сведений в реестр недобросовестных поставщиков об участнике, признанном победителем закупки, впоследствии уклонившемся от заключения контракта, в случае, если второй участник уклонился от заключения контракта», в котором говорится:

- Законом о контрактной системе не установлены требования к форме и к содержанию согласия, которое дает участник, заявке или предложению которого присвоен второй номер, а также требования к форме и к содержанию отказа от заключения или исполнения контракта таким участником;

- выражение согласия на заключение контракта участника, заявке или предложению которого присвоен второй номер, может быть подтверждено любым документом, письмом, из содержания которого следует волеизъявление такого участника заключить контракт, в том числе, действием со стороны участника, направленным на заключение контракта, а именно, подписание таким участником проекта контракта;

- выражение отказа от заключения контракта со стороны участника, заявке или предложению которого присвоен второй номер, может быть также подтверждено любым документом, письмом, из содержания которого следует волеизъявление такого участника отказаться от заключения контракта, в том числе, действием, направленным на отказ от заключения контракта, в частности, направление письма об отказе от заключения или исполнения контракта, в том числе после подписания таким участником проекта контракта.

Это означает, что гипотетически в качестве доказательств волеизъявления и добросовестного или недобросовестного поведения Вторых участников антимонопольные органы могут принимать не только их действия в ЕИС.

На это указывается и в отдельных источниках специальной литературы [7].

С учетом изложенного в случае, когда Второй участник ни в какой форме не изъявлял согласия на заключение контракта, факт неразмещения им в ЕИС в соответствии с частью 3 статьи 51 Закона о контрактной системе отказа от подписания контракта (как собственно и размещение такого отказа) не могут свидетельствовать об уклонении Второго участника от заключения контракта, его недобросовестности и наличии оснований для включения такого лица в РНП.

Авторы статьи полагают, что в целях упорядочивания практики, снижения необоснованных рисков для Вторых участников и числа случаев необоснованного направления заказчиками сведений для включения Вторых участников в РНП и уменьшения тем самым нагрузки как на антимонопольные органы и участников закупок (бизнес), так и самих госзаказчиков, ФАС России целесообразно дать соответствующие актуальные разъяснения в адрес своих территориальных органов и лиц, задействованных в контрактной системе.

При этом, вероятно, наиболее безопасным на сегодня вариантом действий для Вторых участников является размещение в ЕИС прямо предусмотренного Законом № 44-ФЗ отказа от заключения контракта или хотя бы направление заказчику письма с отказом (антимонопольные органы учитывают такие действия как свидетельствующие в пользу Вторых участников – см., например, решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) от 24 октября 2023 г. № 014/06/104-1577/2023). Второй вариант поведения менее безопасен, поскольку в силу части 6 статьи 51 Закона о контрактной системы Второй участник не считается уклонившимся, если разместил в ЕИС отказ от заключения контракта (см. также об этом профессиональную литературу [9] [10]). Для иных вариантов оформления отказа такой прямой оговорки в законе нет.

**Литература**


1. Федеральный закон от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Собрание законодательства РФ от 8 апреля 2013 г., № 14, ст. 1652).
2. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (Собрание законодательства РФ от 25 июля 2011 г., № 30, ст. 4571).
3. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Бурятия от 16 июля 2024 г. № 003/10/104-497/2024 (СПС «Гарант», дата обращения 7 марта 2026 г.).
4. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю от 21 апреля 2025 г. № 024/10/104-1034/2025 (СПС «Гарант», дата обращения 7 марта 2026 г.).
5. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области от 26 октября 2022 г. № 070/10/104-753/2022 (СПС «Гарант», дата обращения 7 марта 2026 г.).
6. Письмо ФАС России от 8 декабря 2014 г. № АЦ/50130/14 (СПС «Гарант», дата обращения 9 марта 2026 г.).
7. Назаров Р.А. Шпаргалка по госзакупкам. - "Юстицинформ", 2016 г. СПС «Гарант», дата обращения 9 марта 2026 г.) (Собрание законодательства РФ от 8 апреля 2013 г., № 14, ст. 1652).
8. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) от 24 октября 2023 г. № 014/06/104-1577/2023 (СПС «Гарант», дата обращения 9 марта 2026 г.).
9. Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (Борисов А.Н., Краев Н.А.) (постатейный; издание восьмое, переработанное и дополненное) - М.: "Деловой двор", 2022. - 896 с. (СПС «Гарант», дата обращения 9 марта 2026 г.).
10. Энциклопедия решений. Закупка у "следующего участника" при расторжении контракта, заключенного по итогам конкурентного способа закупки (март 2026) (СПС «Гарант», дата обращения 9 марта 2026 г.).


**On the absence of legal grounds for inclusion in the register of unscrupulous suppliers of the procurement participant who took second place and exercised his right not to conclude a contract after the customer terminated the contract with the winner of the tender**


**Moskvitin O.A., Kapitonov I.A., Kornienko A.S.**

General Council of the Association of Antimonopoly Experts, Plekhanov Russian University of Economics, EKZITA expert platform



Inclusion of information about economic entities, their executives and founders in the register of unscrupulous suppliers is a one of the main tools for countering violations in the conclusion and execution of public contracts and agreements under Federal Laws No. 44-FZ and 223-FZ.

At the same time, this public sanction excludes (limits) suppliers' right to participate in relevant procurement procedures for two years. Consequently, disputes regarding inclusion in the register are always significant, and the emerging practice must be taken into account by suppliers, customers and antitrust authorities alike.

This article examines one of the pressing issues of this practice, substantiates the correct way of its formation, and draws attention to the actions required for this.



Keywords: termination of a contract, refusal to sign a contract, inclusion in the register of unscrupulous suppliers.


**References**


1. Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013 'On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs' (Collection of Legislation of the Russian Federation of April 8, 2013, No. 14, Art. 1652).
2. Federal Law No. 223-FZ of July 18, 2011 'On Procurement of Goods, Works, and Services by Certain Types of Legal Entities' (Collection of Legislation of the Russian Federation of July 25, 2011, No. 30, Art. 4571).
3. Decision of the Office of the Federal Antimonopoly Service for the Republic of Buryatia of July 16, 2024 No. 003/10/104-497/2024 (Garant Legal Reference System, accessed March 7, 2026).
4. Decision of the Office of the Federal Antimonopoly Service for the Krasnoyarsk Territory of April 21, 2025 No. 024/10/104-1034/2025 (Garant Legal Reference System, accessed March 7, 2026).
5. Decision of the Office of the Federal Antimonopoly Service for the Tomsk Region of October 26, 2022 No. 070/10/104-753/2022 (Garant Legal Reference System, accessed March 7, 2026).
6. Letter of the Federal Antimonopoly Service of Russia of December 8, 2014 No. ATs/50130/14 (Garant Legal Reference System, accessed March 9, 2026).
7. Nazarov R.A. Quick Reference Guide to Public Procurement. — Yustitsinform, 2016 (Garant Legal Reference System, accessed March 9, 2026).
8. Decision of the Office of the Federal Antimonopoly Service for the Republic of Sakha (Yakutia) of October 24, 2023 No. 014/06/104-1577/2023 (Garant Legal Reference System, accessed March 9, 2026).
9. Commentary to Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013 'On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs' (Borisov A.N., Kraev N.A.) (article-by-article; eighth edition, revised and expanded). — Moscow: Delovoy Dvor, 2022. — 896 p. (Garant Legal Reference System, accessed March 9, 2026).
10. Encyclopedia of Decisions. Procurement from the 'Next Participant' upon Termination of a Contract Concluded Following a Competitive Procurement Method (March 2026) (Garant Legal Reference System, accessed March 9, 2026).