



CONSEJO INTERNACIONAL
PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

ТУПИКОВАЯ ВЕТВЬ ОБЖАЛОВАНИЯ: КАК КОНТРОЛИРУЮЩИЙ ОРГАН ИГНОРИРУЕТ СИГНАЛЫ ВНЕШНЕГО ЗАЯВИТЕЛЯ

Dzianis Limarau

Consejo Internacional para la Lucha contra la Corrupción, asociación civil

Буэнос-Айрес, 2026

Версия 1

DOI: 10.5281/zenodo.22819817

Публикуется по лицензии CC BY 4.0

<https://cilclegal.org/>

ГРНТИ 10.07.45, 06.56.31; UNESCO 5605.99, 5909.01; OECD FOS 5.05 Law, 5.02 Economics and Business

Рекомендуемое цитирование: Limarau, D. (2026). Тупиковая ветвь обжалования: как контролирующий орган игнорирует сигналы внешнего заявителя. Report. Consejo Internacional para la Lucha contra la Corrupción. DOI 10.5281/zenodo.22819817. <https://cilclegal.org/>

Содержание

Содержание.....	2
Цель исследования.....	3
Адресаты.....	3
Краткое изложение.....	3
1. Введение.....	4
2. Нормативная конструкция административного обжалования.....	5
3. Данные и метод.....	5
4. Результаты.....	6
5. Формы завершения сигнала без обработки.....	7
6. Интерпретация: терминальная инстанция.....	7
7. Международно-правовое сопоставление.....	8
8. Ограничения.....	9
9. Рекомендации.....	9
Источники.....	9

Цель исследования

Исследование ставит целью установить, что происходит с обращениями участников закупочных процедур во вторую административную инстанцию контроля: доходят ли они до рассмотрения по существу, в каких формах завершаются и в какой мере наблюдаемый исход следует из нормативной конструкции обжалования.

Для целей исследования второй инстанцией называется центральный аппарат ФАС России по отношению к решениям комиссий ее территориальных органов. Рассмотрением по существу называется оценка доводов заявителя о закупочной процедуре, завершающаяся решением о признании жалобы обоснованной или необоснованной. Завершением сигнала без обработки называется исход, при котором производство по обращению оканчивается, а содержание доводов не оценивается.

Задачи исследования:

1. Разобрать нормативную конструкцию административного обжалования в двух правовых режимах и установить, предусмотрен ли в них пересмотр решений по жалобам вышестоящим антимонопольным органом.
2. Проследить на 28 обращениях, поданных разными заявителями за пять месяцев наблюдения, исход обращения во вторую инстанцию и сопоставить его с результатом первой инстанции по тому же источнику сигнала.
3. Описать формы, в которых сигнал завершается без обработки, и соотнести наблюдаемую конфигурацию с требованиями главы VIII Типового закона ЮНСИТРАЛ и статьи 9 Конвенции ООН против коррупции.

Адресаты

Исследование адресовано прежде всего органам, отвечающим за целостность закупочных систем, и разработчикам методик их оценки. Предлагаемый показатель, доля обращений, рассмотренных по существу на стадии пересмотра, не заменяет проверку наличия инстанции обжалования, а дополняет ее проверкой того, проходима ли эта инстанция.

Исследователям публичных закупок и коррупционных рисков, работающим с административными данными, исследование предлагает отделять нерассмотрение по существу от отказа по существу: слияние этих исходов в единую категорию делает стадию пересмотра ненаблюдаемой даже при полном доступе к решениям.

Организациям гражданского общества, поддерживающим мониторинг закупок, и международным организациям, оценивающим соответствие национальных систем стандартам ЮНСИТРАЛ и Конвенции ООН против коррупции, разделы 2 и 7 могут использоваться самостоятельно: как разбор нормативной конструкции второй инстанции и как ее сопоставление с международными требованиями.

Краткое изложение

Право обжаловать решение контрольного органа в вышестоящую инстанцию входит в стандартный набор гарантий закупочной системы и учитывается международными методиками оценки как

признак ее зрелости. Настоящее исследование прослеживает судьбу 28 обращений, поданных разными заявителями в центральный аппарат Федеральной антимонопольной службы России по итогам рассмотрения жалоб на процедуры закупок по законам 44-ФЗ и 223-ФЗ в марте–августе 2026 года. Центральный аппарат выступает второй контрольной инстанцией по отношению к решениям территориальных органов.

Данные. Регистр CILC: 427 процедур по законам 44-ФЗ и 223-ФЗ в 68 регионах, совокупной начальной ценой 980,5 млн рублей (около 11,8 млн долларов США), с окончанием подачи заявок с 30 марта по 19 августа 2026 года; в 369 процедурах решение принято по существу. Из массива выделены 28 обращений во вторую инстанцию; дополнительно исследован документированный кейс независимого заявителя, дающий полный цикл прохождения сигнала через обе инстанции. Обезличенный набор данных опубликован под лицензией CC BY 4.0.

Основные результаты. Ни одно из 28 обращений не рассмотрено по существу: 24 возвращены без рассмотрения, 4 получили ответы в форме писем, предметом которых стало соблюдение территориальным органом делопроизводственных сроков, а не существо закупочного спора. Результат равен нулю независимо от заявителя, региона, правового режима, способа закупки и цены процедуры. На первой инстанции тот же источник сигнала дает 24,9 % подтвержденных нарушений, причем между территориальными органами доля подтверждений колеблется от 0 до 55 %.

Нормативная конструкция. Исход согласуется с конструкцией административного обжалования в том виде, в каком ее излагает сама вторая инстанция, включая прямое указание на отсутствие у нее полномочий пересмотра по жалобам, рассматриваемым в порядке статьи 18.1 закона о защите конкуренции. Для режима закона 44-ФЗ такого нормативного вывода из приведенных положений не следует, и нулевой результат установлен здесь эмпирически.

Выводы. Выделены четыре документированные формы завершения сигнала без его обработки, включая предельную: признание незаконности действий территориального органа, не влекущее правовых последствий. Сформулирована рабочая гипотеза о функциональной эквивалентности такой инстанции ее отсутствию в значении главы VIII Типового закона ЮНСИТРАЛ и статьи 9 Конвенции ООН против коррупции.

1. Введение

Система обжалования в публичных закупках обычно описывается как лестница: участник, несогласный с действиями заказчика, обращается в контрольный орган; несогласный с решением контрольного органа, обращается в вышестоящую инстанцию или в суд. Наличие каждой ступени фиксируется в оценках качества закупочных систем как самостоятельная гарантия. Методики оценки при этом почти всегда проверяют существование ступени и почти никогда не проверяют, поднимается ли по ней кто-нибудь.

Настоящее исследование посвящено второй ступени этой лестницы в российской системе закупок: обращениям к центральному аппарату Федеральной антимонопольной службы (далее ФАС России) по поводу решений ее территориальных органов. Вопрос сформулирован узко: что происходит с обращениями, которые доходят до второй контрольной инстанции. Ответ, полученный на эмпирическом материале, однозначен: из 28 обращений, поданных разными заявителями за пятимесячный период наблюдения, ни одно не было рассмотрено по существу.

Ноль при таком объеме наблюдений не требует статистического аппарата для интерпретации. Он требует другого: разбора правовой конструкции, которая делает такой исход воспроизводимым, и документирования форм, в которых он оформляется. Исследование продолжает линию публикаций CILC о наблюдаемости коррупционных механизмов по открытым данным (типология механизмов, zenodo.21939393) и о стоимостной оценке подтвержденных нарушений (zenodo.22237028), где нулевой результат второй инстанции был зафиксирован, но не анализировался.

2. Нормативная конструкция административного обжалования

Административное обжалование в закупках распределено между двумя правовыми режимами. Для закупок отдельных видов юридических лиц часть 10 статьи 3 закона 223-ФЗ предоставляет участнику право обжаловать действия заказчика в антимонопольный орган в порядке статьи 18.1 закона 135-ФЗ о защите конкуренции. Для контрактной системы жалобы рассматриваются контрольным органом в порядке, установленном законом 44-ФЗ. В обоих режимах решение по жалобе принимает комиссия территориального органа ФАС России.

Дальнейшее движение сигнала устроено асимметрично. Судебный канал предусмотрен прямо: решение, принятое в порядке статьи 18.1, может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия (часть 23 статьи 18.1 закона 135-ФЗ), что соответствует общему правилу статьи 11 Гражданского кодекса, согласно которому решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде, а также статье 449 Гражданского кодекса, допускающей признание торгов недействительными судом по иску заинтересованного лица. Административный же канал пересмотра для решений по жалобам не предусмотрен: механизм пересмотра решений территориальных органов коллегиальными органами ФАС России, установленный частью 4 статьи 23 закона 135-ФЗ, охватывает дела о нарушении антимонопольного законодательства и не распространяется на решения, принятые в порядке статьи 18.1. Эту конструкцию центральный аппарат ФАС России в наблюдаемых материалах формулирует сам: статьей 18.1 пересмотр или отмена принятого комиссией территориального органа решения не предусмотрены.

По жалобам, рассматриваемым в порядке статьи 18.1, обращение участника во вторую административную инстанцию направляется тем самым в канал, у которого отсутствует полномочие изменить результат: это следует из нормативной конструкции и прямо изложено самой инстанцией. Для режима закона 44-ФЗ такого нормативного вывода из приведенных положений не следует, и нулевой результат установлен здесь только эмпирически, по исходам обращений (раздел 4). В обоих режимах обращение не запрещено: оно принимается, регистрируется и получает ответ. Предметом исследования служит зазор между сохраненным правом на обращение и результатом, которого это право не производит.

3. Данные и метод

Эмпирической основой служит регистр CILC: 427 процедур закупок по законам 44-ФЗ и 223-ФЗ в 68 регионах с окончанием подачи заявок с 30 марта по 19 августа 2026 года, совокупной начальной ценой 980,5 млн рублей (около 11,8 млн долларов США). Процедуры отобраны внешним заявителем по признакам ограничения конкуренции и доведены до решения ФАС России; в 369 из них решение принято по существу, во всех случаях до заключения контракта. Обезличенный набор данных

опубликован под лицензией CC BY 4.0 (zenodo.22236602) вместе со скриптами обезличивания и сборки, что позволяет воспроизвести каждую таблицу исследования без обращения к первичному регистру.

Из общего массива выделена подвыборка: 28 обращений, поданных в центральный аппарат ФАС России по итогам решений территориальных органов разными заявителями. Для каждого обращения зафиксированы результат первой инстанции, правовой режим, регион, способ закупки, цена процедуры и содержание ответа второй инстанции. Дополнительно исследован документированный кейс независимого заявителя за пределами периода наблюдения регистра (жалоба подана в октябре 2025 года), дающий полный цикл прохождения сигнала через обе инстанции с актами на каждом шаге. Материалы кейса предоставлены заявителем; процессуальные акты опубликованы в базе решений и правовых актов ФАС России.

Метод исследования: сопоставление структуры входа (разнородные заявители, процедуры, правовые режимы и доводы) со структурой исхода и юридическая квалификация форм, в которых этот исход оформляется.

4. Результаты

Центральный результат укладывается в одну строку: из 28 обращений во вторую инстанцию по существу закупочного спора не рассмотрено ни одно.

Исходы распадаются на две группы. Двадцать четыре обращения завершены возвратом без рассмотрения; в одном из этих случаев заявитель обжаловал сам возврат, и центральный аппарат письмом подтвердил его правомерность. Четыре обращения получили ответы в форме писем заместителей руководителя ФАС России. Существенно, что это именно письма, а не решения: у них нет резолютивной части, они не порождают, не изменяют и не прекращают прав и сами по себе не подлежат обжалованию. Предметом всех четырех писем стало не существо закупочного спора, а соблюдение территориальным органом делопроизводственных процедур. В трех случаях нарушение подтверждено: территориальный орган направил заявителю копию собственного решения с опозданием на один рабочий день (часть 22 статьи 18.1 закона 135-ФЗ), о чем в адрес органа направлено письмо о необходимости строгого соблюдения законодательства. В четвертом письме центральный аппарат, не усмотрев делопроизводственных нарушений, прямо указал на отсутствие у себя полномочий пересмотра решения комиссии территориального органа.

Единственными нарушениями, установленными второй инстанцией за весь период наблюдения, оказались однодневные задержки рассылки территориальными органами их собственных решений, а единственной мерой реагирования – переписка.

Контраст с первой инстанцией делает результат выпуклым. Тот же источник сигнала, тот же сегмент рынка, тот же период: первая инстанция рассматривает по существу 369 из 427 процедур и подтверждает нарушение в 92 случаях, то есть в 24,9 % рассмотренных. Подтверждение при этом неоднородно: между территориальными органами доля подтвержденных нарушений при одном источнике сигнала колеблется от 0 до 55 %. Вторая инстанция однородна: ноль рассмотрений по существу в обоих правовых режимах, во всех федеральных округах, откуда поступали обращения, при решениях семнадцати различных территориальных органов, во всех способах закупки и во всех ценовых диапазонах, от процедур стоимостью в сотни тысяч рублей до процедуры в 28,6 млн

рублей. Разброс на первой ступени показывает, что рассмотрение по существу дает вариативный исход; однородность на второй согласуется с тем, что рассмотрение не происходит.

Структура обращений при этом асимметрична: обжалуется почти исключительно нерассмотрение первой инстанцией (23 из 58 таких решений, 39,7 %), тогда как отказ по существу обжалуется в единичных случаях (5 из 277, 1,8 %), а решения в пользу заявителя не обжалуются вовсе. Заявители ведут себя рационально: возврат без рассмотрения выглядит устранимым процедурным дефектом, и его пытаются устранить обращением выше. Вторая инстанция отвечает тем же исходом: жалоба на нерассмотрение не рассматривается.

5. Формы завершения сигнала без обработки

Полный цикл прохождения сигнала документирован на материалах второго заявителя, не связанного с первым и действовавшего за пределами периода наблюдения регистра. Его жалоба на отклонение заявок в двух процедурах возвращена территориальным органом без рассмотрения по существу с указанием, что изложение в одной жалобе доводов о двух закупках не предусмотрено. Центральный аппарат в ответе констатировал, что закон о защите конкуренции запретов и ограничений на указание в одной жалобе сведений о нескольких торгах не содержит, в связи с чем действия территориального органа не соответствуют законодательству о закупках. Мерой реагирования стало письмо в адрес территориального органа о необходимости учета изложенной позиции. Решение о возврате отменено не было, возвращенная жалоба не рассматривалась, закупочные процедуры к этому моменту были завершены. Кейс фиксирует предельное свойство конструкции: даже согласие второй инстанции с правовой позицией заявителя не порождает последствий, поскольку признание незаконности не соединено с полномочием пересмотра. Нерассмотрение, признанное незаконным, сохраняется в силе. Основание возврата, примененное первой инстанцией, вторая инстанция квалифицировала как не существующее в законе.

В совокупности наблюдаемые материалы дают четыре формы завершения сигнала без его обработки, каждая зафиксирована актами самой системы: возврат обращения без рассмотрения; замещение предмета, при котором вместо существа закупочного спора оценивается соблюдение территориальным органом делопроизводственных сроков; прямое указание второй инстанции на отсутствие у нее полномочий пересмотра; и согласие с правовой позицией заявителя, не влекущее ни отмены, ни пересмотра, ни восстановления процедуры. Формы различаются оформлением и совпадают исходом: содержание сигнала не обрабатывается, а его жизненный цикл завершается.

6. Интерпретация: терминальная инстанция

Предлагаемая интерпретация состоит в том, что вторая административная инстанция в наблюдаемой конфигурации выполняет функцию не пересмотра, а терминала: она завершает жизненный цикл внешнего сигнала, не обрабатывая его содержание. Интерпретация не требует предположения о недобросовестности конкретных должностных лиц: каждый участник цепочки может добросовестно применять действующие нормы, и наблюдаемый исход при этом не меняется, поскольку для жалоб в порядке статьи 18.1 он объясним самой конструкцией норм, без обращения к поведению отдельных лиц. Наблюдаемое явление тем самым относится к предмету институционального анализа, а не правоохранительной оценки: ни один из описанных исходов не

образует нарушения со стороны второй инстанции, поскольку полномочие, неисполнение которого можно было бы вменить, отсутствует.

Наличие второй инстанции учитывается в оценках зрелости закупочных систем как гарантия правовой защиты и в этом качестве оказывается ложным индикатором. Существование ступени и ее проходимость являются разными свойствами, и по открытым данным видно только первое. След применения механизма здесь выражается не в аномальном решении, а в отсутствии решений по существу, и этот след виден только тому, кто ведет сквозной учет судьбы обращений.

Такая конфигурация может приводить к уходу участников из канала. Если участники знают, что вторая инстанция не доходит до существа, обращение в нее теряет смысл, и поток обращений сокращается; малое число обращений в официальной статистике тогда начинает выглядеть как признак удовлетворенности решениями первой инстанции, хотя может отражать и обратное. На имеющемся регистре это предположение не проверяется: за пять месяцев наблюдения динамику потока нельзя отделить от цензурирования (раздел 8).

Судебный канал защиты при этом сохраняется: решения территориальных органов могут быть оспорены в арбитражном суде по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса, а торги признаны недействительными в порядке статьи 449 Гражданского кодекса. Однако замещение административного пересмотра судебным не нейтрально для участника: оно переносит спор в существенно более дорогой и длительный контур, притом что предметом спора остаются процедуры со средней ценой около 2,3 млн рублей, при которых издержки судебного оспаривания сопоставимы с ценой самого контракта. Вторая административная ступень, экономически более доступная для типичного участника наблюдаемого сегмента, пересмотра в наблюдаемых материалах не обеспечивает.

7. Международно-правовое сопоставление

Глава VIII Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках выстраивает последовательный пересмотр решений как содержательную процедуру: орган пересмотра оценивает доводы и вправе изменить результат. Статья 9 Конвенции ООН против коррупции требует создания эффективной системы обжалования, обеспечивающей юридические средства оспаривания. Наблюдаемая конфигурация формально содержит вторую инстанцию и содержательно не содержит пересмотра, причем отсутствие пересмотра для процедур по закону 223-ФЗ является не эмпирическим отклонением, а нормативной конструкцией, изложенной самой инстанцией; для процедур по закону 44-ФЗ, где обращения также направлялись в центральный аппарат, все двадцать обращений наблюдаемого периода возвращены без рассмотрения.

На этом основании исследование выдвигает рабочую гипотезу, не считая ее доказанной на имеющемся материале: административная инстанция пересмотра, систематически не доходящая до существа обращений и не наделенная полномочием изменить результат, функционально эквивалентна отсутствию инстанции, при том что формальное требование о ее наличии исполнено. Если гипотеза верна, методики оценки соответствия закупочных систем международным стандартам нуждаются в дополнении: проверке подлежит не наличие механизма обжалования, а доля обращений, рассмотренных по существу, и наличие у органа пересмотра полномочия изменить решение.

8. Ограничения

Выборка не является случайной: процедуры отобраны внешним заявителем по признакам ограничения конкуренции, поэтому характеристики регистра не переносятся на систему закупок в целом; на вывод о второй инстанции это ограничение влияет слабо, поскольку нерассмотрение не зависит от способа попадания процедуры в наблюдение, однако перенос нулевого результата на весь поток обращений требует сопоставимой контрольной подвыборки.

Объем подвыборки, 28 обращений, достаточен для вывода о воспроизводимости исхода, но не для частотных оценок внутри нее. Наблюдение охватывает один сегмент рынка (профессиональные услуги) и пять месяцев 2026 года; кроме того, поток обращений подвержен правостороннему цензурированию: по процедурам конца периода обращения могли не завершиться к дате среза, поэтому снижение числа обращений к концу периода не следует интерпретировать как затухание потока.

Судебный канал оспаривания в исследование не включен, и вывод о терминальности относится исключительно к административной лестнице. Данные фиксируют исход и нормативную конструкцию, но не генезис конструкции: вопрос о том, является ли отсутствие полномочий пересмотра осознанным законодательным выбором или побочным эффектом фрагментарного регулирования, требует отдельного историко-правового анализа.

9. Рекомендации

Публикуйте статистику второй инстанции с разделением исходов: рассмотрено по существу и удовлетворено, рассмотрено по существу и отклонено, завершено без рассмотрения по существу с указанием основания, завершено ответом без правовых последствий. Категория «не удовлетворено» без такого разделения скрывает различие между работающим и неработающим пересмотром.

Включите долю обращений, рассмотренных по существу, и наличие полномочия изменить решение в состав раскрываемых данных закупочной системы и в методики международной оценки: эти показатели, а не факт существования инстанции, измеряют доступность средства защиты.

Соедините констатацию незаконности с последствием: если вышестоящий орган устанавливает, что возврат жалобы не соответствовал закону, такое установление должно влечь отмену возврата и рассмотрение жалобы, а не письмо в адрес нижестоящего органа. Признание нарушения без восстановления нарушенного права воспроизводит нерассмотрение в форме, недоступной обжалованию.

Кодируйте нерассмотрение по существу на стадии пересмотра как самостоятельный исход, отличный от отказа по существу. Для реестра механизмов CILC это отдельный след применения механизма; слияние обоих исходов в единую категорию «не удовлетворено» делает механизм ненаблюдаемым даже для исследователя, работающего с полными данными о решениях.

Источники

Гражданский кодекс Российской Федерации, статьи 11, 449.

Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», статьи 18.1, 23.

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», часть 10 статьи 3.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона № 223-ФЗ, утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства».

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (2011), глава VIII.

Конвенция ООН против коррупции (2003), статья 9.

CILC. Исследование механизмов коррупции в закупках: типология по стадиям закупочного цикла. DOI 10.5281/zenodo.21939393.

CILC. Cost Assessment of Procurement with Confirmed Violations at the Notice Publication and Bid Submission Stage. DOI 10.5281/zenodo.22237028.

CILC. Открытый набор данных о процедурах закупок с признаками ограничения конкуренции. DOI 10.5281/zenodo.22236602.