



Яковлева И.Г.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ИЗВЕЩЕНИЯ О ПРОВЕДЕНИИ ЗАПРОСА КОТИРОВОК

Аннотация: В статье рассматривается правовая природа извещения о проведении запроса котировок, а также регламентация данной процедуры в Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и вступающем в силу с 1 января 2014 года Федеральном законе № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Анализируется судебная практика по правомерности ограничения подачи участником размещения заказа заявки в определенной форме, установлении не предусмотренных законом требований к котировочной заявке. Предлагаются изменения в законодательство с целью совершенствования процедуры закупки в форме запроса котировок. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы исследования, такие как: диалектический, обеспечивший объективность и всесторонность исследования и позволивший провести анализ различных точек зрения на правовую характеристику правоотношений складывающихся в сфере закупок. Кроме того в статье используются методы анализа, дедукции. рассмотрена правовая природа извещения о проведении запроса котировок, а также проанализирован Закон № 44-ФЗ в части регламентации извещения о проведении запроса котировок. Были выявлены ряд недостатков в данном законе, а также предложены изменения, направленные на совершенствование процессов закупок и снижения уровня коррупции и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд, в частности: предлагается предусмотреть необходимость определения начальной максимальной цены контракта в данном случае как среднеарифметического полученных от участников рынка предложений; предлагается применять метод экспертной оценки для определения начальной (максимальной) цены контракта.

Ключевые слова: Закупки, государственный контракт, извещение, контрактная система, запрос котировок, совершенствование законодательства, заключение договора, конкурс, оферта, акцепт.

Abstract: The article examines the legal nature of notice of a financial quote request, as well as regulation of this procedure in the Federal Law of the Russian Federation from 07.21.2005 No. 94-FZ "On Order Placement for Goods, Work, or Services for Government or Municipal Authorities", and Federal Law from 01.01.2014 No. 44-FZ "On Contractual System in the Area of Order Placement for Goods, Work, or Services for Government or Municipal Authorities. Analyzing the Federal Law No. 44-FZ, particularly in the area of regulation of notification of requesting a financial quote, a number of flaws have been detected in this law. Proposals are made on changes that would improve the purchasing process and decrease the level of corruption and other abuses in the area of government and municipal contracts. Among others is the proposal to establish a requirement to provide an initial maximum cost of the contract as an average of all participants in the bidding process; a proposal is being made to change the method of expert estimate to determine the initial (maximum) cost of the contract.

Keywords: Purchasing, Government contract, Notice, Contract system, Quote request, Legislative improvements, Contract signing, Bidding, Proposal, Acceptance.

По своей юридической природе извещение представляет собой оферту (предложение) принять участие в торгах. Таким образом, извещение о проведении запроса котировок – это выражение организатором запроса котировок намерения вступить в правоотношения по поводу организации и

проведения запроса котировок, из условий которого ясно или подразумевается, что сообщение будет связывать оферента (организатора) как только адресат (конкретный субъект или неопределенное число лиц) примет его путем вполне определенного действия (подачи заявки на участие в торгах). К такому из-

вещению применяются нормы ст. 437 ГК РФ¹, но, по отношению к договору, заключаемому по результатам торгов, извещение о проведении торгов является вызовом на offerту.

Заявка на участие в запросе котировок, вносимая претендентами, является согласием (акцептом) на вступление в правовые отношения, возникающие в связи с проведением запроса котировок. Ее особенность в том, что одновременно она выступает в качестве offerты либо составной части offerты будущего договора, заключаемого по результатам запроса котировок, в которой достаточно определенно выражено намерение лица, сделавшего предложение, считать себя заключившим договор с адресатом, которым будет принято предложение и которая содержит существенные условия договора.

В силу п. 3 ст. 43 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»² (далее – Закона № 94-ФЗ), запрос котировок должен содержать сведения о форме котировочной заявки, в том числе подаваемой в форме электронного документа.

В ч. 1 ст. 45 Закона № 94-ФЗ установлено, что заказчик, уполномоченный орган обязаны разместить на официальном сайте извещение о проведении запроса котировок и проект контракта, заключаемого по результатам проведения такого запроса, не менее чем за семь рабочих дней до дня истечения срока представления котировочных заявок, а при размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг на сумму, не превышающую 250 тыс. руб., а также в случае, предусмотренном ч. 6 ст. 42 Закона № 94-ФЗ, не менее чем за четыре рабочих дня до дня истечения указанного срока.

В соответствии с ч. 1 ст. 46 Закона № 94-ФЗ любой участник размещения заказа, в том числе участник размещения заказа, которому не направлялся запрос котировок, вправе подать только одну котировочную заявку, внесение изменений в которую не допускается.

Согласно ч. 2 ст. 46 Закона № 94-ФЗ котировочная заявка подается участником размещения заказа заказчику, уполномоченному органу в письменной

форме или в форме электронного документа в срок, указанный в извещении о проведении запроса котировок. В случае подачи котировочной заявки в форме электронного документа заказчик, уполномоченный орган в тот же день обязаны направить в письменной форме или в форме электронного документа участнику размещения заказа, подавшему такую заявку, подтверждение получения такой заявки.

Таким образом, положения Закона № 94-ФЗ предусматривают две возможные формы подачи участником размещения заказа котировочной заявки и не определяют право заказчика по своему усмотрению ограничить подачу участником размещения заказа заявки в определенной (одной) форме.

Правомерность подобного вывода подтверждают большинство судов³. По обстоятельствам дела, рассмотренного ФАС Северо-Западного округа в Постановлении от 26 ноября 2012 г. № А44-6555/2011⁴.

ФАС Дальневосточного округа в Постановлении от 5 мая 2011 г. № Ф03-1589/2011⁵ посчитал, что индивидуальный предприниматель имел право подать котировочную заявку в форме электронного документа применительно к ч. 2 ст. 46 Закона № 94-ФЗ. Предприниматель же, реализуя свое право на основании ч. 2 ст. 46 Закона № 94-ФЗ на подачу котировочной заявки в форме электронного документа, был обязан обеспечить выполнение нормативных требований, предъявляемых к такому документу, при этом формат (расширение) файла электронного документа (заявки) не имеет значения.

³ Постановления ФАС Северо-Западного округа от 19 июля 2012 г. № А05-12145/2011, от 18 декабря 2008 г. № А56-11695/2008. // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 26.11.2012 по делу № А44-6555/2011. Требование: Об оспаривании решения и предписания антимонопольного органа. Обстоятельства: Антимонопольным органом выявлено нарушение управлением ПФ РФ законодательства о размещении заказов, что выразилось в нерассмотрении заявки, поданной на указанный в извещении о проведении торгов адрес электронной почты. Решение: В удовлетворении требования отказано, поскольку доказательств невозможности прочитать полученный по электронной почте документ не представлено. // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 05.05.2011 № Ф03-1589/2011 по делу № А59-3639/2010. Правомерно удовлетворено частично заявление о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа в части размещения заказов, поскольку котировочная заявка предпринимателя не соответствовала требованиям, утвержденным для электронного документа, и представляла собой копию, полученную в результате операции сканирования оригинала бумажного документа, в связи с чем оснований для принятия и рассмотрения данной заявки наряду с прочими у комиссии не имелось. // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 14.06.2012) // Собрание законодательства РФ. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.

² Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. –

Поскольку котировочная заявка предпринимателя не соответствовала требованиям, утвержденным для электронного документа, и представляла собой копию, полученную в результате операции сканирования оригинала (копии) бумажного документа, а до начала процедуры рассмотрения заявок от предпринимателя оригинал котировочной заявки на бумажном носителе либо электронный документ, подписанный электронно-цифровой подписью, не поступил, суды нижестоящих инстанций, по мнению ФАС Дальневосточного округа, обоснованно пришли к выводу о том, что у единой комиссии заказчика не возникло обязанности по принятию и рассмотрению заявки предпринимателя наряду с прочими заявками.

Следует отметить, что вопрос о наличии/отсутствии технической возможности у государственного заказчика приема заявок в форме электронных документов не всегда однозначно оценивается судами. Так, ФАС Московского округа в Постановлении от 28 сентября 2011 г. № А41-38111/10⁶, отметив, что технической возможностью приема заявок в форме электронных документов заказчик не располагает, пришел к выводу о том, что отсутствие такой возможности не лишает заказчика права указать в извещении о проведении запросов котировок на то обстоятельство, что подача соответствующих заявок осуществляется только в письменной форме.

ФАС Уральского округа в Постановлении от 16 декабря 2008 г. № Ф09-9423/08-С1⁷ норму ч. 2 ст. 46 Закона № 94-ФЗ истолковывает иным образом: законодателем закреплена возможность подачи котировочной заявки как в письменной, так и в электронной форме. Следовательно, неуказание в извещении о запросе

котировок на возможность подачи котировочной заявки в электронной форме не является нарушением действующего законодательства. Кроме того, суд учел тот факт, что государственный заказчик не имеет технической возможности для приема заявок в форме электронных документов.

В соответствии с п. 28 ст. 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»⁸ средствами связи признаются технические и программные средства, используемые для формирования, приема, обработки, хранения, передачи, доставки сообщений электросвязи или почтовых отправлений, а также иные технические и программные средства, используемые при оказании услуг связи или обеспечении функционирования сетей связи, включая технические системы и устройства с измерительными функциями.

На основании пп. «а» п. 41 Правил оказания услуг подвижной связи⁹ к пользовательскому оборудованию, сигнал ответа которого приравнивается к ответу вызываемого лица и служит началом отсчета продолжительности соединения, относятся модем или факсимильный аппарат, работающие в режиме автоматического приема информации.

Согласно п. 7 Правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2005 г. № 310, к абонентской линии может быть подключено только такое пользовательское (оконечное) оборудование (телефонный аппарат, факсимильный аппарат, автоответчик или иное оборудование), на которое имеется документ о подтверждении соответствия этих средств связи установленным требованиям. При этом факсимильный аппарат в силу п. 97 данных Правил относится к оборудованию, сигнал ответа которого приравнивается к ответу вызываемого пользователя и служит началом отсчета продолжительности телефонного соединения при автоматической телефонной связи.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»¹⁰ (далее – Закон № 63-ФЗ) информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электрон-

⁶ Постановление ФАС Московского округа от 28.09.2011 по делу № А41-38111/10. Требование: Об отмене решения антимонопольного органа. Обстоятельства: Заказчик отклонил котировочную заявку общества на право заключения государственного контракта, так как к ней не приложена локальная смета, подача заявок предусмотрена только в письменной форме. В связи с этим заказчик признан нарушившим Закон о размещении заказов. Решение: Требование удовлетворено, поскольку условие о предоставлении сметы не привело к ограничению количества участников размещения заказа, возможность приема заявок в электронной форме отсутствовала. // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление ФАС Уральского округа от 16.12.2008 № Ф09-9423/08-С1 по делу № А50-8939/08. Решение антимонопольного органа о признании в действиях органа местного самоуправления нарушений Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» правомерно признано недействительным, поскольку предприятием, представившим котировочную заявку, не соблюдены требования извещения о проведении запроса котировок цен. // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О связи» // Российская газета. – № 135. – 10.07.2003.

⁹ Постановление Правительства РФ от 25.05.2005 № 328 (ред. от 06.10.2011) «Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи» // Российская газета. – № 115. – 01.06.2005.

¹⁰ Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об электронной подписи» // Российская газета. – № 75. – 08.04.2011.

ной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, кроме случая, если федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе¹¹.

Информация же в электронной форме, подписанная простой электронной подписью или неквалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, в случаях, установленных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами или соглашением между участниками электронного взаимодействия (ч. 2 ст. 6 Закона № 63-ФЗ).

С учетом изложенных норм представляется, что факсимильный аппарат является средством связи и использование телефонной связи, каковой является факс, не может приравниваться к подаче котировочной заявки в письменной форме или в форме электронного документа.

Кроме того, положения Закона № 94-ФЗ носят императивный характер, и ч. 2 ст. 46 данного Закона не предусматривает возможности подачи котировочной заявки посредством факсимильной связи. В то же время последнюю судебную практику следует признать не столь категоричной.

ФАС Уральского округа в Постановлении от 4 августа 2011 г. № Ф09-4769/11¹² посчитал, что при установлении в извещении порядка (способа) подачи заявки посредством факса можно передать котировочную заявку по факсу.

ФАС Северо-Западного округа в Постановлении от 25 января 2010 г. № А05-11457/2009¹³ отметил, что способы подачи заявки Законом № 94-ФЗ не определены. Поэтому только при установлении в извещении способа подачи заявки посредством факса можно передать котировочную заявку по факсу.

Согласно Постановлению Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 18 января 2010 г. № А12-17613/2009¹⁴ государственным заказчиком была

определена подача котировочной заявки в письменной форме или в форме электронного документа по адресу, указанному в извещении, с определением даты начала и даты окончания заявок. Для контактной информации были указаны телефон, факс, адрес электронной почты. При этом из материалов дела следовало, что котировочная заявка организации была передана им посредством факсимильной связи.

Таким образом, в судебной практике вопрос о том, может ли организация для целей участия в размещении государственного или муниципального заказа путем запроса котировок подать котировочную заявку по факсу, является спорным и положительное его решение разными судами обосновывается по-разному. Нам представляется, что организации можно подавать заявку посредством факсимильной связи только в случае, если в самом извещении о проведении запроса котировок установлен такой способ ее подачи.

Установление не предусмотренных законом требований к котировочной заявке, а именно в случае, если котировочная заявка насчитывает более одного листа, все листы должны быть пронумерованы, скреплены печатью участника заказа на прошивке и заверены подписью уполномоченного лица участника размещения заказа, является нарушением ст. ст. 43, 44 Закона № 94-ФЗ, так как нормы ст. ст. 43 и 44 Закона № 94-ФЗ не содержат положений, которые позволяли бы устанавливать требования о приложении к котировочной заявке копий документов, а также норм, требующих приложения указанных копий к котировочной заявке.

В связи с этим, на первый взгляд, установление в извещении о проведении запроса котировок подобного требования неправомерно. Интересно в связи с указанным выводом Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 3 сентября 2009 г. № А05-6426/2009¹⁵.

Апелляционная коллегия, проанализировав имеющуюся в материалах дела котировочную заявку ор-

отношении действий заказчика и уполномоченного органа о признании заказчиком котировочной заявки ООО не соответствующей требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок цен. // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Лермонтов Ю. Сложные вопросы, возникающие при подаче котировочной заявки // Российский бухгалтер. – № 4. – С. 76-80.

¹² Постановление ФАС Уральского округа от 04.08.2011 № Ф09-4769/11 по делу № А50-25782/10. // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.01.2010 по делу № А05-11457/2009. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.01.2010 по делу № А12-17613/2009. По делу о признании незаконными пунктов решения антимонопольной службы в

¹⁵ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.09.2009 по делу № А05-6426/2009. Решение УФАС в части признания обоснованной жалобы ООО ЧОП о признании котировочной комиссии, созданной заказчиком, нарушившей части 1, 3 статьи 47 Закона № 94-ФЗ, признано законным, поскольку котировочная заявка содержит все необходимые сведения, в том числе данные о приложениях (сметный расчет стоимости работ и копии лицензии по профилю выполняемых работ), а предложение цены услуг не превышает максимальную цену. // СПС «КонсультантПлюс».

ганизации, считала, что она содержит все сведения, предусмотренные ст. 44 Закона № 94-ФЗ, соответствует требованиям заказчика, поскольку содержит необходимые сведения, в том числе данные о приложениях: сметного расчета стоимости работ и копии лицензии по профилю выполняемых работ, предложение цены услуг не превышает максимальную цену.

В рассматриваемом деле котировочная комиссия оценила не котировочную заявку, а приложенные к ней организацией документы и, придя к выводу о несоответствии заявки требованиям, установленным в котировочной заявке: к качеству работ – лицензия не заверена надлежащим образом; к содержанию, форме и составу котировочной заявки – расчет стоимости работ не соответствует цене, заявленной в котировочной заявке, отклонила ее.

Следовательно, котировочная комиссия, по мнению суда апелляционной инстанции, нарушила положения ч. 1, 3 ст. 47 Закона № 94-ФЗ.

Таким образом, требование о представлении в составе котировочной заявки копий дополнительных документов (в частности, локальных смет) с точки зрения законодательства о размещении заказа является необоснованным, однако исходя из судебной практики¹⁶ оно не может быть признано противоречащим нормам Закона № 94-ФЗ, если обусловлено потребностями заказчика и целью установления соответствия предлагаемых товаров, работ, услуг его нуждам.

В ч. 3 ст. 47 Закона № 94-ФЗ не предусматривается такого основания отклонения котировочных заявок, как непредставление доверенности, подтверждающей полномочия лица, подписавшего заявку.

Как отмечено в Постановлении ВС РФ от 31 июля 2009 г. № 46-АД09-3¹⁷, отклонение котировочной заявки организации по причине отсутствия в котировочной заявке документа, подтверждающего полномочия лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа, произведено по основанию, не предусмотренному законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

¹⁶ Постановления ФАС Северо-Западного округа от 20 марта 2012 г. № А52-2001/2011, ФАС Московского округа от 28 сентября 2011 г. № А41-38111/10. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Постановление Верховного Суда РФ от 31.07.2009 № 46-АД09-3. Судебные акты по делу об административном правонарушении оставлены без изменения, поскольку действия заявителя квалифицированы правильно по ч. 6 ст. 7.30 КоАП РФ, а административное наказание назначено в пределах, установленных санкцией ч. 6 ст. 7.30 КоАП РФ. // СПС «КонсультантПлюс».

Однако ФАС Поволжского округа в Постановлении от 27 февраля 2009 г. № А55-10735/2008¹⁸ пришел к выводу, что в действиях котировочной комиссии, отклонившей заявку организации, не подтвердившей свой статус участника размещения заказа путем приложения соответствующей доверенности на лицо, подписавшее заявку, отсутствует нарушение Закона № 94-ФЗ. Суд не согласился с выводом о том, что во всех случаях представительство действует от имени юридического лица и обязательства, принятые на себя представительством, являются обязательствами юридического лица, если не доказано, что юридическое лицо не уполномочивало представительство на совершение тех или иных действий.

Данные выводы противоречат п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹⁹, из которого следует, что соответствующие полномочия руководителя филиала (представительства) должны быть удостоверены доверенностью и не могут основываться лишь на указаниях, содержащихся в учредительных документах юридического лица, положении о филиале (представительстве) и т.п., либо явствовать из обстановки, в которой действует руководитель филиала.

В соответствии со ст. 2 Закона № 94-ФЗ регулирование отношений, связанных с размещением заказов, основывается в том числе на положениях ГК РФ.

Таким образом, отсутствие в Законе № 94-ФЗ прямого указания на необходимость представления доверенности представителя не освобождает его от обязанности подтверждения им своих полномочий в соответствии с нормами ГК РФ.

В силу ст. 47 Закона № 94-ФЗ котировочная комиссия вправе рассматривать и давать оценку именно тем документам, которые представлены участником размещения заказа.

¹⁸ Постановление ФАС Поволжского округа от 27.02.2009 по делу № А55-10735/2008. Заявление о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа об устранении нарушений законодательства о размещении заказов удовлетворено, поскольку в действиях котировочной комиссии заявителя, отклонившей заявку лица, не подтвердившего свой статус участника размещения заказа путем приложения соответствующей доверенности на лицо, подписавшее заявку, отсутствует нарушение Закона о размещении заказов. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – № 9 – 1996.

В силу этого суд посчитал, что котировочная комиссия не могла рассмотреть заявку представительства, не обладающего статусом участника размещения заказа и не подтвердившего свои полномочия на представление интересов юридического лица соответствующей доверенностью.

Аналогичные выводы изложены в Постановлениях ФАС Западно-Сибирского округа от 16 декабря 2010 г. № А03-2952/2010²⁰ и ФАС Поволжского округа от 27 февраля 2009 г. № А55-9901/2008²¹.

Следует отметить, что суды не рассматривали вопроса о соответствии требования извещения запроса котировок о том, что участник размещения заказа в составе котировочной заявки должен представлять документ, подтверждающий полномочия лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа. Судами рассматривался вопрос о правомерности отклонения котировочной заявки ввиду непредставления такого документа.

Поскольку нормами гл. 4 Закона № 94-ФЗ не предусмотрена возможность указания в извещении о проведении запроса котировок подобного требования, его установление неправомерно.

Так, Тринадцатый арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 25 июня 2012 г. № А42-7852/2011²² признал ошибочным довод уполномоченного органа о подписании котировочной заявки неустановленным лицом, поскольку в соответствии с гл. 4 Закона № 94-ФЗ процедура размещения заказов путем запроса котировок является строго регламентированной и, в отличие от иных способов размещения

заказов, не предполагает представления участником размещения заказа каких-либо документов, кроме котировочной заявки.

Кроме того, полномочия лица, на которого возложено исполнение обязанностей руководителя, подтверждаются приказом либо иным распорядительным документом, а не доверенностью, требование о представлении которой предъявлено котировочной комиссией уполномоченного органа. Исполняющий обязанности директора является директором, т.е. законным представителем, действующим без доверенности.

Таким образом, установление в извещении о проведении запроса котировок требования о том, что участник размещения заказа в составе котировочной заявки должен представлять документ, подтверждающий полномочия лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа, неправомерно.

Рассмотрев требования к содержанию извещения о закупке в соответствии с Законом № 94-ФЗ, рассмотрим единые требования к содержанию извещения о закупке в соответствии с вступающим в силу с 1 января 2014 года Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²³ (далее Закон № 44-ФЗ): наименование, место нахождения, почтовый адрес; краткое изложение условий контракта; идентификационный код закупки; ограничение участия в определении контрагента, установленное в соответствии с Законом № 44-ФЗ; используемый способ определения контрагента; срок, место и порядок подачи заявок участников закупки; размер обеспечения исполнения контракта, порядок предоставления такого обеспечения, требования к такому обеспечению.

Как видно, эти требования обобщают требования, установленные Законом № 94-ФЗ к различным способам размещения заказа, и дополняет их.

Наряду с вышеперечисленной, в извещении о проведении запроса котировок должна содержаться следующая информация:

- форма заявки на участие в запросе котировок;
- место, дата и время вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе котировок и (или) открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в запросе котировок;
- информация о контрактной службе, контрактном управляющем, ответственных за заключение контракта;

²⁰ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 16.12.2010 по делу № А03-2952/2010. Отсутствие в ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» прямого указания на необходимость представления доверенности представителя не освобождает его от обязанности подтверждения полномочий в соответствии с нормами ГК РФ.

²¹ Постановление ФАС Поволжского округа от 27.02.2009 по делу № А55-9901/2008. Заявление о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа об устранении нарушений законодательства о размещении заказов удовлетворено, поскольку в действиях котировочной комиссии заявителя, отклонившей заявку лица, не подтвердившего свой статус участника размещения заказа путем приложения соответствующей доверенности на лицо, подписавшее заявку, отсутствует нарушение Закона о размещении заказов.

²² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.06.2012 по делу № А42-7852/2011. Процедура размещения заказов путем запроса котировок является строго регламентированной и, в отличие от иных способов размещения заказов, не предполагает представление участником размещения заказа каких-либо документов, кроме котировочной заявки.

²³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – № 80. – 12.04.2013.

– информация о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта;

– преимущества, предоставляемые заказчиком учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы; организациям инвалидов, субъектам малого предпринимательства, а также социально ориентированным некоммерческим организациям.

К извещению о проведении запроса котировок должен быть приложен проект контракта. При этом, заявка на участие в запросе котировок должна содержать информацию, необходимую заказчику в соответствии с извещением о проведении запроса котировок, а также:

– согласие участника запроса котировок исполнить условия контракта, указанные в извещении о проведении запроса котировок;

– цену товара, работы или услуги;

– документы, подтверждающие право участника запроса котировок на получение преимуществ.

В соответствии со ст. 22 Закона № 44-ФЗ, начальная (максимальная) цена контракта, определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативный метод; тарифный метод; проектно-сметный метод; затратный метод.

Следует отметить, что в п. 5 ч. 1 ст. 22 при использовании запросного метода не конкретизируется, на какую цену должен ориентироваться заказчик – минимальную предложенную, максимальную или среднеарифметическую. Вместе с тем в случае установления минимальной цены возрастает риск получения несостоявшейся процедуры (отсутствие заявок, конкуренции), в случае установления максимальной цены речь идет о неэффективном расходовании бюджетных средств, а установление среднеарифметической величины обеспечивает наличие реальной конкуренции между участниками и с большой вероятностью – получение контракта с ценой ниже среднерыночной.

В связи с изложенным предлагается предусмотреть необходимость определения начальной максимальной цены контракта в данном случае как среднеарифметическое полученных от участников рынка предложений.

Также, по нашему мнению, недостатком Закона № 44-ФЗ является то, что он не предусматривает метод экспертных оценок для определения начальной (максимальной) цены контракта, в том числе и при осуществлении закупок методом запроса котировок. В целях повышения эффективности государственных закупок при приобретении уникальных или единичных

ресурсов нами предлагается применять метод экспертной оценки, когда в качестве оценщика привлекается эксперт в предметной области предполагаемых закупок юридическое лицо, имеющее свидетельство саморегулируемой организации о праве оценочной деятельности в той или иной области. Результат оценки обязательно должен содержать ссылки на методики и исходные данные, использованные для проведения оценки. С одной стороны, данная норма может привести к размыванию ответственности, так как ответственность за расчет цены должен нести заказчик, в тоже время, заказчик не всегда может адекватно рассчитать начальную (максимальную) цену в следствии отсутствия необходимых знаний, а специализированная саморегулируемая организация будет иметь большую компетенцию в данном конкретном вопросе.

Также, нами предлагается дополнить ст. 22 Закона № 44-ФЗ следующим содержанием: для обоснования осуществления закупки товаров, работ, услуг заказчик вправе привлекать независимых экспертов, независимые экспертные организации (далее – независимые эксперты). При осуществлении закупки на сумму более определенного предела, а также при осуществлении закупки, имеющей социальное значение и значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, проводится обязательная независимая экспертиза обоснования начальной (максимальной) цены государственного или муниципального контракта, за исключением обоснования начальной (максимальной) цены контракта на оказание экспертных услуг по обоснованию указанной цены.

Для корректного формирования начальной цены контракта необходимо установление требования об обязательном составлении должностными лицами протоколов, содержащих обоснование установления начальной (максимальной) цены контракта, в т.ч. с указанием источников получения такой информации, и их размещение в составе документации о торгах. Необходимо предусмотреть публичную процедуру защиты потребностей заказчиков. Должны быть установлены определенные ограничения по максимальной стоимости закупаемой продукции. В целях совершенствования процедуры конкурса, а также снижения его коррупционной составляющей требуется разработка объективных критериев и порядка оценки качества предлагаемой продукции и квалификации участников конкурса.

Также, по нашему мнению, необходимо вносить в реестр не только информацию о недобросовестном юридическом лице, но и об учредителях данного

лица и ограничить право участия в процедурах закупок всех юридических лиц, управление которыми осуществляет физическое лицо, сведения о котором включены в реестр.

В целях снижения коррупции и повышения качества исполнения контрактов в форме запроса котировок необходимо установить обязанность заказчика всегда применять санкции за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту. Кроме того, необходимо установить унифицированный размер таких штрафных санкций. Также необходимо установить в законе максимальные сроки для оплаты заказчиками качественно исполненных предпринимателем контрактов и ответственность за нарушение таких сроков.

Таким образом, была рассмотрена правовая природа извещения о проведении запроса котировок, а также проанализирован Закон № 44-ФЗ в части регламентации извещения о проведении запроса котировок. Были выявлены ряд недостатков в данном законе, а также предложены изменения, направленные на совершенствование процессов закупок и снижения уровня коррупции и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд, в частности: предлагается предусмотреть необходимость определения начальной максимальной цены контракта в данном случае как среднеарифметического полученных от участников рынка предложений; предлагается применять метод экспертной оценки для определения начальной (максимальной) цены контракта.

Библиография:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 14.06.2012) // Собрание законодательства РФ. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.
2. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О связи» // Российская газета. № 135. 10.07.2003.
3. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об электронной подписи» // Российская газета. № 75. 08.04.2011.
4. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. № 163. 28.07.2005.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. № 80. 12.04.2013.
6. Постановление Правительства РФ от 25.05.2005 № 328 (ред. от 06.10.2011) «Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи» // Российская газета. № 115. 01.06.2005.
7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996. «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. № 9. 1996.
8. Постановления ФАС Северо-Западного округа от 19 июля 2012 г. № А05-12145/2011, от 18 декабря 2008 г. № А56-11695/2008. // СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 26.11.2012 по делу № А44-6555/2011. Требование: Об оспаривании решения и предписания антимонопольного органа. Обстоятельства: Антимонопольным органом выявлено нарушение управлением ПФ РФ законодательства о размещении заказов, что выразилось в нерассмотрении заявки, поданной на указанный в извещении о проведении торгов адрес электронной почты. Решение: В удовлетворении требования отказано, поскольку доказательств невозможности прочитать полученный по электронной почте документ не представлено. // СПС «КонсультантПлюс».
10. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 05.05.2011 № Ф03-1589/2011 по делу № А59-3639/2010. Правомерно удовлетворено частично заявление о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа в части размещения заказов, поскольку котировочная заявка предпринимателя не соответствовала требованиям, утвержденным для электронного документа, и представляла собой копию, полученную в результате операции сканирования оригинала бумажного документа, в связи с чем оснований для принятия и рассмотрения данной заявки наряду с прочими у комиссии не имелось. // СПС «КонсультантПлюс».
11. Постановление ФАС Московского округа от 28.09.2011 по делу № А41-38111/10. Требование: Об отмене решения антимонопольного органа. Обстоятельства: Заказчик отклонил котировочную заявку общества на право заключения государственного контракта, так как к ней не приложена локальная смета, подача заявок предусмотрена только в письменной форме. В связи с этим заказчик признан нарушившим Закон о размещении заказов. Решение: Требование удовлетворено, поскольку условие о предоставлении сметы не привело к ограничению количества участников размещения заказа, возможность приема заявок в электронной форме отсутствовала. // СПС «КонсультантПлюс».
12. Постановление ФАС Уральского округа от 16.12.2008 № Ф09-9423/08-С1 по делу № А50-8939/08. Решение антимонопольного органа о признании в действиях органа местного самоуправления нарушений Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» правомерно признано недействительным, поскольку предприятием, представившим котировочную заявку, не соблюдены требования извещения о проведении запроса котировок цен. // СПС «КонсультантПлюс».
13. Постановление ФАС Уральского округа от 04.08.2011 № Ф09-4769/11 по делу № А50-25782/10. // СПС «КонсультантПлюс».

14. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.01.2010 по делу № А05-11457/2009. // СПС «КонсультантПлюс».
15. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.01.2010 по делу № А12-17613/2009. По делу о признании незаконными пунктов решения антимонопольной службы в отношении действий заказчика и уполномоченного органа о признании заказчиком котировочной заявки ООО не соответствующей требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок цен. // СПС «КонсультантПлюс».
16. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.09.2009 по делу № А05-6426/2009. Решение УФАС в части признания обоснованной жалобы ООО ЧОП о признании котировочной комиссии, созданной заказчиком, нарушившей части 1, 3 статьи 47 Закона № 94-ФЗ, признано законным, поскольку котировочная заявка содержит все необходимые сведения, в том числе данные о приложениях (сметный расчет стоимости работ и копии лицензии по профилю выполняемых работ), а предложение цены услуг не превышает максимальную цену. // СПС «КонсультантПлюс».
17. Постановления ФАС Северо-Западного округа от 20 марта 2012 г. № А52-2001/2011, ФАС Московского округа от 28 сентября 2011 г. № А41-38111/10. // СПС «КонсультантПлюс».
18. Постановление Верховного Суда РФ от 31.07.2009 № 46-АД09-3. Судебные акты по делу об административном правонарушении оставлены без изменения, поскольку действия заявителя квалифицированы правильно по ч. 6 ст. 7.30 КоАП РФ, а административное наказание назначено в пределах, установленных санкцией ч. 6 ст. 7.30 КоАП РФ. // СПС «КонсультантПлюс».
19. Постановление ФАС Поволжского округа от 27.02.2009 по делу № А55-10735/2008. Заявление о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа об устранении нарушений законодательства о размещении заказов удовлетворено, поскольку в действиях котировочной комиссии заявителя, отклонившей заявку лица, не подтвердившего свой статус участника размещения заказа путем приложения соответствующей доверенности на лицо, подписавшее заявку, отсутствует нарушение Закона о размещении заказов. // СПС «КонсультантПлюс».
20. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 16.12.2010 по делу № А03-2952/2010. Отсутствие в ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» прямого указания на необходимость представления доверенности представителя не освобождает его от обязанности подтверждения полномочий в соответствии с нормами ГК РФ.
21. Постановление ФАС Поволжского округа от 27.02.2009 по делу № А55-9901/2008. Заявление о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа об устранении нарушений законодательства о размещении заказов удовлетворено, поскольку в действиях котировочной комиссии заявителя, отклонившей заявку лица, не подтвердившего свой статус участника размещения заказа путем приложения соответствующей доверенности на лицо, подписавшее заявку, отсутствует нарушение Закона о размещении заказов.
22. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.06.2012 по делу № А42-7852/2011. Процедура размещения заказов путем запроса котировок является строго регламентированной и, в отличие от иных способов размещения заказов, не предполагает представление участником размещения заказа каких-либо документов, кроме котировочной заявки.
23. Лермонтов Ю. Сложные вопросы, возникающие при подаче котировочной заявки // Российский бухгалтер. 2013. № 4. С. 76-80.

References (transliterated):

1. Lermontov Yu. Slozhnye voprosy, vznikayushchie pri podache kotirovochnoi zayavki // Rossiiskii bukhgalter. 2013. № 4. S. 76-80.