

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»

На правах рукописи

ЯКОВЛЕВА ИРИНА ГЕННАДЬЕВНА

**ЗАПРОС КОТИРОВОК И ЗАПРОС ПРЕДЛОЖЕНИЙ КАК СПОСОБЫ
ЗАКУПОК**

Специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право;
семейное право; международное частное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
кандидат юридических наук, доцент
Кирпичев Александр Евгеньевич

Москва – 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАПРОСЕ КОТИРОВОК И ЗАПРОСЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ.....	16
1.1. Понятие закупки. Соотношение закупки и заключения договора.....	16
1.2. Правовое и индивидуальное регулирование запроса котировок и запроса предложений.....	36
1.3. Понятие запроса котировок и запроса предложений.....	54
ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЗАПРОСА КОТИРОВОК И ЗАПРОСА ПРЕДЛОЖЕНИЙ.....	70
2.1. Соотношение запроса котировок и запроса предложений с аукционом и конкурсом.....	70
2.2. Запрос котировок и запрос предложений как формы преддоговорных отношений.....	80
2.3. Правовая природа извещения о проведении запроса котировок или запроса предложений.....	92
ГЛАВА 3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ЗАПРОСА КОТИРОВОК И ЗАПРОСА ПРЕДЛОЖЕНИЙ.....	106
3.1. Опубликование извещения и подача заявки участником закупки... ..	106
3.2. Рассмотрение и оценка заявок.....	118
3.3. Заключение договора по результатам проведенного запроса котировок или запроса предложений.....	124
3.4. Обжалование запроса котировок и запроса предложений.....	134
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	148
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	159

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В условиях функционирования рыночного механизма в целях повышения эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг возникает необходимость в проведении процедур конкурентных закупок. Поэтому вопросы совершенствования механизмов конкурентных процедур в сфере закупок преследуют ряд важнейших задач: создание условий для конкуренции, обеспечение максимальной прозрачности закупок, преодоление коррупции и других злоупотреблений в данной сфере.

В целях реализации данных задач в России сформировалась определенная правовая система отношений, связанная с закупками товаров, работ и услуг. Однако лишь со вступлением в силу законодательства о контрактной системе появилась полноценная правовая регламентация всех стадий процесса закупок, начиная с планирования закупок товаров, работ и услуг, определения контрагента и заканчивая исполнением контрактов.

Поскольку запрос котировок и запрос предложений являются частью закупочной системы, актуальным является определение содержания понятия «закупка» с целью отграничения от смежных понятий, таких как «заказ», «определение контрагента», «заключение договора».

Запрос котировок позволяет осуществить выбор из сопоставимых предложений лучшего по цене. В период действия законодательства о размещении заказов запрос котировок пользовался достаточной популярностью среди заказчиков. При этом контрольный орган в сфере закупок – Федеральная антимонопольная служба – предлагал исключить его из числа способов размещения заказов, в связи с потенциальной коррупциогенностью, заменив на короткий электронный аукцион. В свою очередь, Министерство экономического развития Российской Федерации настаивало на сохранении запроса котировок, поскольку как упрощенная

процедура размещения заказа он просто необходим в системе закупок. Поэтому правовое регулирование запроса котировок претерпело определенные изменения.

Запрос предложений позволяет осуществить выбор из сопоставимых предложений лучшего по совокупности заранее определенных критериев. Указанный способ определения контрагента, как правило, активно использовался и продолжает использоваться организациями, подпадающими под действие законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц. При этом применение запроса предложений в сфере государственных и муниципальных закупок до последнего времени было невозможно.

Соответственно, в связи с изменением правового регулирования запроса котировок и запроса предложений в осмыслении и обобщении нуждаются нормы российского законодательства о рассматриваемых способах закупок.

С позиции формирования научных знаний о запросе котировок и запросе предложений как институте гражданского права актуальной представляется выработка правильной гражданско-правовой квалификации возникающих отношений при запросе котировок и запросе предложений. В связи с этим в научном исследовании нуждаются понятие, правовая природа и содержание указанных способов определения контрагента.

Исследование отношений, связанных с запросом котировок и запросом предложений, обуславливает также необходимость определения содержания категории «способ закупки». Это будет способствовать точному уяснению гражданско-правовой сущности понятий запроса котировок и запроса предложений.

Для обоснования структуры отношений, складывающихся при проведении запроса котировок и запроса предложений актуальным является определение правовой природы извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений.

Научные дискуссии о правовой природе запроса котировок и запроса предложений свидетельствуют о необходимости сравнительного анализа рассматриваемых способов закупок и традиционных форм торгов – аукциона и конкурса.

Исходя из вышесказанного, становится очевидна актуальность исследования таких способов закупок как запрос котировок и запрос предложений для обеспечения потребностей хозяйствующих субъектов, в том числе для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, а постановка и решение конкретных правовых проблем в представленном аспекте позволяют придать выводам теоретическое и практическое значение.

Степень научной разработанности темы. Возрастающая роль конкурентных способов закупок различными участниками рыночных отношений и происходящие изменения в гражданско-правовых отношениях между ними вызывают научный интерес со стороны научных работников, практикующих юристов и экономистов к проблемам правового регулирования отношений, связанных с удовлетворением потребностей субъектов в тех или иных товарах, работах и услугах. Среди современных ученых-цивилистов, которые обращались к данной проблеме можно перечислить: Л.В. Андреева, О.А. Беляева, В.Е. Белов, М.И. Брагинский, В.С. Белых, В.В. Витрянский, А.Е. Кирпичев, К.В. Кичик, Е.Г. Комиссарова, Н.А. Курц, П.С. Тарабаев, Л.И. Шевченко, А.В. Яровой, О.М. Фоминых и др. При этом, несмотря на достаточно большое количество фундаментальных трудов, по настоящий день ведутся дискуссии относительно правовой природы правоотношений в сфере запроса котировок и запроса предложений.

В настоящее время отсутствуют системные исследования, касающиеся изучения правоотношений в области запроса котировок и запроса предложений в современных условиях функционирования.

В области гражданско-правового регулирования отношений в сфере закупок написаны только узкоспециализированные прикладные диссертации и

диссертации, рассматривающие отдельные разновидности государственного контракта или порядка его заключения. К примеру, Ю.С. Турсунова «Торги как способ заключения договора» (2004); К.Н. Волков «Торги как способ заключения договора» (2006); Д.Н. Сахабутдинова «Торги как субинститут договорного права и юридическая процедура (2007); А.В. Демкина «Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: участники гражданских правоотношений и особенности санкций» (2009); С.Е. Жук «Гражданско-правовое регулирование способов обеспечения исполнения государственного контракта» (2011); А.Е. Кирпичев «Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации» (2011); В.А. Анисимов «Торги как способ размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (2011); Э.В. Немченко «Проблемы правового регулирования отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем проведения открытого аукциона в электронной форме» (2012); Н.А. Курц «Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках» (2013); О.М. Фоминых «Признание недействительными торгов и заключенных на них договоров» (2014); Б.Е. Кошелюк «Правовое регулирование договора поставки товаров для государственных нужд (по материалам практики Федеральной службы исполнения наказаний)» (2015); Чумарова Е.Г. «Гражданско-правовое регулирование государственного контракта на выполнение научно-исследовательских и технологических работ для государственных нужд в России: проблемы теории и практики» (2015).

Актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности определили выбор объекта исследования, а также постановку его цели и задач.

Объектом исследования являются гражданские правоотношения, возникающие при проведении запроса котировок и запроса предложений, и проблемы, связанные с данными способами закупок.

Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с процедурой проведения запроса котировок и запроса предложений, правоприменительная практика судов Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы, а также правовая доктрина.

Целью работы является выработка теоретических положений о запросе котировок и запросе предложений как способах закупок, а также отношениях, складывающихся при их проведении.

Для достижения поставленной цели диссертантом сформулированы следующие **задачи**:

- исследовать понятие «закупка» и определить соотношение понятий «закупка» и «заключение договора»;
- обосновать авторские определения понятий «запрос котировок» и «запрос предложений»;
- рассмотреть способы регулирования запроса котировок и запроса предложений;
- определить место запроса котировок и запроса предложений в системе проведения закупки;
- проанализировать процедуру проведения запроса котировок и запроса предложений;
- сравнить запрос котировок и запрос предложений между собой, а также с аукционом и конкурсом;
- определить правовую природу извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные (диалектический, описание, сравнение, анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, обобщение, классификация) и

частнонаучные (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, анализ документов) методы научного познания.

Теоретическая основа исследования базируется на трудах отечественных ученых: С.С. Алексеева, Л.В. Андреевой, О.А. Беляевой, В.Е. Белова, В.В. Богданова, С.А. Бордуновой, М.И. Брагинского, В.А. Власова, В.В. Витрянского, Л.Ф. Гатаулиной, А.В. Гапанович, В.П. Грибанова, В.В. Гущина, А.В. Демкиной, А.А. Демина, Л.А. Зиминной, С.А. Зинченко, И.В. Керенского, В.В. Кикавца, А.Е. Кирпичева, К.В. Кичика, А.А. Моклакова, М.В. Мухиной, И.Б. Новицкого, Л.А. Лунца, Е.В. Павловой, Б.А. Райзберг, М.А. Рожковой, О.А. Серовой, О.А. Сергачевой, А.Г. Тищенко, Ю.С. Турсуновой, С. Юрова, Л.И. Шевченко и др.

Эмпирическую базу исследования составили результаты изучения положений о закупках организаций, подпадающих под действие законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц за 2007 – 2013 годы (9), определений Конституционного Суда Российской Федерации за 2012 – 2014 годы (2), судебных актов Высшего арбитражного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации за 1996 – 2015 годы (12), постановлений арбитражных судов кассационной инстанции за 2011 – 2016 годы (12), арбитражных апелляционных судов за 2011 – 2016 годы (16), материалов практики Федеральной антимонопольной службы за 2010 – 2015 годы (5).

Научная новизна диссертационного исследования заключается в обосновании теоретических положений о запросе котировок и запросе предложений как способах закупок, установлении правовой природы и содержании рассматриваемых способов закупок, определении места запроса котировок и запроса предложений в системе проведения закупки; обосновании научных положений о структуре договорных связей, складывающихся при проведении запроса котировок и запроса предложений.

Научная новизна находит непосредственное отражение в следующих **положениях, выносимых на защиту:**

1. Определено, что запрос котировок и запрос предложений по отношению к заключаемому по их результатам договору являются формами преддоговорных отношений, предполагающих последовательный ряд этапов: опубликование извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений), подача заявок участниками закупки, рассмотрение и оценка поступивших заявок, определение победителя закупки и составление итогового протокола (об объявлении победителя или о признании запроса котировок, запроса предложений несостоявшимися).

Обосновано, что запрос котировок и запрос предложений, отражая именно процедурный аспект действий, предшествующих заключению договора, являются сложными юридическими составами, опосредующими заключение договора и включающими в себя совокупность последовательно совершаемых сделок, в частности договор на проведение запроса котировок или запроса предложений, предварительный договор в виде протокола рассмотрения и оценки заявок на проведение запроса котировок или итогового протокола при запросе предложений.

2. Установлено, что закупка представляет собой юридическую процедуру обеспечения потребностей в товарах, работах, услугах, включающую в себя определение контрагента и условий договора, заключение договора и исполнение обязательств сторонами контракта. Такими признаками закупка определена в позитивном праве – в законодательстве о контрактной системе. Заключение договора является лишь необязательным элементом закупки.

В случаях, когда по результатам размещения заказа договор может быть не заключен, понятие «закупка» означает иное явление – процедуру определения контрагента в результате проведения конкурентных процедур. Данный смысл закупки применим, если размещение заказа признано не

состоявшимся или когда определенный по результатам размещения заказа контрагент уклоняется от подписания договора, но вместе с тем, действия по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) завершены, а контрагент установлен.

3. Способ закупки определен как регламентированный законом или иными правовыми актами вид процедуры, предписанный к обязательному выполнению заказчиком при осуществлении закупки и направленный на определение участника закупки, предложившего лучшие условия договора в соответствии с заранее установленными заказчиком требованиями к товару, работе или услуге, в результате которых происходит удовлетворение потребности заказчика в определенных товарах, работах или услугах путем заключения и исполнения договора.

4. Выработаны авторские определения запроса предложений и запроса котировок. Запрос предложений определен как способ закупки, при котором происходит информирование неопределенного круга лиц о проведении закупки и определение в качестве контрагента того участника закупки, который предложил в соответствии с критериями, указанными в извещении о проведении запроса предложений, условия договора, наилучшим образом соответствующие установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге. Запрос котировок – способ закупки, при котором происходит информирование неопределенного круга лиц о проведении закупки и определение в качестве контрагента того участника закупки, который предложил наиболее низкую цену договора при условии соответствия другим критериям закупки.

Определено, что понятие запроса котировок является видовым по отношению к запросу предложений: запрос котировок – это упрощенный по критериям (единственный критерий определения контрагента – цена) и процедуре (отсутствует документация о закупке и необходимость повторного предложения условий договора) запрос предложений.

5. Из проведенного сравнения запроса котировок с аукционом и запроса предложений с конкурсом установлено, что запрос котировок и запрос предложений:

- являются состязательными способами закупок;
- процедура проведения запроса котировок и запроса предложений во многом схожа с процедурой проведения аукциона и конкурса;
- одинаковый механизм заключения договора по результатам их проведения.

Исходя из этого, диссертантом обосновано, что запрос котировок и запрос предложений являются, наряду с аукционом и конкурсом, формами торгов. Следовательно, к запросу котировок и запросу предложений применимы нормы Гражданского кодекса Российской Федерации о торгах в части, не противоречащей законодательству о контрактной системе и законодательству о закупках отдельными видами юридических лиц.

6. Обосновано, что извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) представляет собой юридически значимое сообщение, с которым связаны гражданско-правовые последствия для участников запроса котировок (запроса предложений) с момента доставки им указанного извещения. Должное направление извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) является основанием возникновения права контрагентов подавать заявки на участие в запросе котировок (запросе предложений).

Извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) считается доставленным возможным участникам запроса котировок (запроса предложений) с момента размещения извещения в единой информационной системе. Предполагается, что на возможных контрагентах изначально лежит бремя по самостоятельному отслеживанию извещений о проведении запроса котировок (запроса предложений) в единой информационной системе.

7. Выявлены отличия протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок, итогового протокола при проведении запроса предложений от договора, заключаемого по результатам проведенных запроса котировок и запроса предложений. Протокол рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок, итоговый протокол являются предварительным договором о заключении основного договора в результате проведения запроса котировок (запроса предложений). При этом заключение указанного предварительного договора происходит путем обмена документами: направление заявки на участие в запросе котировок (окончательного предложения) (оферта) и направление протокола победителю закупки (акцепт).

Договор, заключаемый по результатам запроса котировок и запроса предложений, определен как гражданско-правовой договор, который по правовой природе является договором присоединения и заключается в обязательном порядке «на основании» предварительного договора – протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок или итогового протокола.

8. Выработано положение об исключении из части 12 статьи 83 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» нормы о том, что после оглашения условий исполнения контракта, содержащихся в заявке, признанной лучшей, или условий, содержащихся в единственной заявке на участие в запросе предложений, запрос предложений завершается, как не соответствующей сути запроса предложений – определение поставщика (подрядчика, исполнителя), предлагающего наиболее выгодные условия договора.

В связи с этим предлагается дополнить статью 83 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» положением

следующего содержания: «Запрос предложений завершается подписанием итогового протокола, в котором фиксируются все условия, указанные в окончательных предложениях участников запроса предложений, принятое на основании результатов оценки окончательных предложений решение о присвоении таким окончательным предложениям порядковых номеров и условия победителя запроса предложений».

Теоретическая значимость исследования заключается в обосновании положений, развивающих научные представления о запросе котировок и запросе предложений как способах закупок, правовой природе и содержании рассматриваемых способов закупок, структуре договорных связей при их проведении.

Практическое значение работы состоит в том, что выводы и положения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в практической деятельности арбитражных судов Российской Федерации и хозяйствующих субъектов; в законотворческой практике с целью устранения выявленных пробелов и недостатков; в последующих научных исследованиях, посвященных запросу котировок и запросу предложений; при проведении практических занятий по дисциплинам гражданское, предпринимательское, коммерческое право.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования изложены в выступлениях на научно-практических конференциях: Девятые всероссийские державинские чтения. 13-14 декабря 2013 года (Москва, Российская правовая академия); V всероссийская научно-практическая конференция аспирантов, соискателей и молодых ученых «Конкретизация права: проблемы теории и практики». 13 мая 2014 года (Москва, Российская академия правосудия); VII Международная научно-практическая конференция «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее». 25-27 ноября 2014 года (Москва, МГУ, МГЮА); VI всероссийская научно-практическая конференция аспирантов, соискателей и

молодых ученых «Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики». 28 апреля 2015 года (Москва, Российский государственный университет правосудия).

Основные положения, выносимые на защиту, опубликованы:

I. В ведущих научных рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Яковлева, И.Г. Правовая природа протокола о проведении запроса котировок и запроса предложений / И.Г. Яковлева // Закон и право. – 2016. – № 11. – С. 50-52 (0,3 п.л.).

2. Яковлева, И.Г. Опубликование извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений как юридически значимое сообщение / И.Г. Яковлева // Закон и право. – 2015. – № 7. – С. 91-93 (0,25 п.л.).

3. Яковлева, И.Г. Правовая природа извещения о проведении запроса котировок / И.Г. Яковлева // Право и политика. – 2015. – № 7. – С. 999-1007 (0,35 п.л.).

4. Яковлева, И.Г. Процедура рассмотрения и оценки заявок по результатам проведенного запроса котировок в соответствии с Законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / И.Г. Яковлева // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 7. – С. 1374-1380 (0,8 п.л.).

5. Яковлева, И.Г. Новеллы правового регулирования запроса котировок в законодательстве о контрактной системе / И.Г. Яковлева // Российское правосудие. – 2014. – № 5 (97). – С. 29-36 (0,7 п.л.).

II. В иных научных изданиях:

6. Яковлева, И.Г. Понятие запроса предложений как способа закупки / И.Г. Яковлева // Материалы VII Международной научно-практической

конференции «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Кутафинские чтения). В 2 кн. Кн. 1. – М., 2015. – С. 209-213 (0,35 п.л.).

7. Яковлева, И.Г. Источники правового регулирования запроса котировок и запроса предложений как способов закупок / И.Г. Яковлева // Правовая наука. – 2013. – № 11 (26). – С. 26-30 (0,7 п.л.).

Структура исследования обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАПРОСЕ КОТИРОВОК И ЗАПРОСЕ ПРЕДЛОЖЕНИЙ

1.1. Понятие закупки. Соотношение закупки и заключения договора

Рассмотрение категорий запроса котировок и запроса предложений невозможно без рассмотрения в целом закупочной системы. Поэтому, начиная рассмотрение вопросов, связанных с запросом котировок и запросом предложений, необходимо, прежде всего, определиться с содержанием понятия «закупка».

В российской юридической практике термин «закупка» встречается довольно часто. Однако до принятия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон № 44-ФЗ) указанное понятие законодательно не было закреплено.

В Федеральном законе «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»² (далее – Закон № 223-ФЗ) также отсутствует понятие «закупка». Сказано лишь, что целями регулирования данного закона, помимо прочих, является расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг. Кроме того, каких-либо официальных разъяснений относительно понятия «закупка» также не было.

В мировой практике государственные (муниципальные) закупки часто именуют «правительственными закупками». Исходя из указанных терминов, субъектом закупочной деятельности является правительство в широком смысле, включая все органы государственной и муниципальной власти. Этим

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // РГ. № 80. 12.04.2013.

² Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // РГ. № 159. 22.07.2011.

определяются процедурные особенности закупок. Следовательно, отечественный термин «государственные (муниципальные) закупки» в общем виде соответствует принятому в мировой юридической практике понятию «правительственные закупки»¹.

В статье 2 Типового закона ЮНСИТРАЛ (Комиссия ООН по праву международной торговли) о закупках товаров (работ) и услуг под закупки определяются как «приобретение любыми способами товаров, работ или услуг»².

Стоит отметить, что на Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг основано законодательство о закупках многих государств или в значительной мере опирается на него³.

Ранее действовавший Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁴ (далее – Закон № 94-ФЗ) также был разработан, учитывая положения Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг. В пояснительной записке к проекту Закона № 94-ФЗ, в частности, было отмечено, что он «основан на изучении отечественного и иностранного законодательства, международно-правовых документов, актов Всемирной торговой организации (ВТО), Всемирного банка и Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

¹ Кузнецова И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. М.: Ин-т управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева (ГУ ВШЭ), 2008. С. 21.

² Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (Принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 - 17.06.1994 на 27-ой сессии ЮНСИТРАЛ) // Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1994. Т. XXV. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1996. С. 417 - 440.

³ В том числе в Азербайджане, Албании, Армении (2005), Афганистане (2006), Бангладеше, Гамбии (2001), Грузии (1999), Гане, Гайане, Казахстане, Кении, Кыргызстане, на Маврикии, в Малави (2003), Молдове, Монголии, Непале, Нигерии (2007), Объединенной Республике Танзании, Польше, Республике Молдова, Румынии, Руанде, Словакии, Уганде, Узбекистане, Замбии, Хорватии, Эстонии // СПС «Гарант». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/2560119/> (дата обращения 04.04.2015).

⁴ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) // РГ. № 163. 28.07.2005.

(ЮНСИТРАЛ)»¹. Тем не менее, Закон № 94-ФЗ не содержал определения понятия «закупка».

Рассматривая отечественную законодательную практику до принятия Закона № 44-ФЗ, стоит отметить, что, несмотря на отсутствие дефиниции понятия «закупка» в федеральном законодательстве, в некоторых случаях законодатель употреблял данную категорию. Например, термин «закупка» при регулировании отношений по закупкам сельскохозяйственной продукции в Российской Федерации определяется в специальном значении. Так, согласно статье 1 Федерального закона «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»² (далее – Закон № 53-ФЗ) закупкой является форма организованных отношений, выраженных в приобретении государством сельскохозяйственных товаров у товаропроизводителей в целях последующей переработки или реализации потребителю на договорных условиях. Под поставкой, в свою очередь, понимается форма организованных договорных отношений между товаропроизводителем и потребителем по реализации готовой для использования сельскохозяйственных товаров.

Кроме того, в период отсутствия определений «закупка» и «поставка» в законодательных актах федерального уровня, законодатели субъектов Российской Федерации самостоятельно вырабатывали определения данных дефиниций. Так, в Постановлении Кабинета Министров РБ от 18.06.2001 № 133 «Об утверждении Временного положения об организации закупок и поставок товаров, работ и услуг для государственных нужд Республики Башкортостан»³ под государственными закупками понималось приобретение

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // РГ. № 243. 15.12.1994.

³ Постановление Кабинета Министров РБ от 18.06.2001 № 133 «Об утверждении Временного положения об организации закупок и поставок товаров, работ и услуг для государственных нужд Республики Башкортостан». Утратил силу с 01.01.2006 на основании Постановления Правительства РБ от 21 ноября 2005 года № 250 «О мерах по реализации Федерального закона от 21.07.2005 года № 94 « О размещении

заказчиком продукции за счет средств бюджета и фондов; а под государственными поставками передача товаров, выполнение работ, оказание услуг поставщиком (подрядчиком, исполнителем) заказчику в соответствии с заключенным контрактом или иным способом.

В соответствии с Законом Московской области от 22 июля 2005 № 196/2005-ОЗ¹ под закупками продукции для областных нужд понималась совокупность мероприятий, направленных на удовлетворение областных нужд, реализуемых посредством заключения государственных контрактов на поставку продукции для нужд Московской области.

Таким образом, в законодательстве обозначалось, что «закупка» – это процедура или механизм определения контрагента и установления существенных условий договора, а также исполнение обязательств сторонами, а «поставка» – часть процедуры закупки, заключающейся в исполнении обязательств сторонами контракта.

В определенной степени отсутствие понятия закупки на законодательном уровне объясняется тем, что даже среди ученых-правоведов нет однозначного понимания содержания данного понятия².

В отечественной литературе отмечалось, что, имея в виду «закупки», зачастую употребляются термины «тендеры», «торги», «конкурсы», что является результатом недостаточной «закупочной культуры» и узкого понимания природы процесса закупки³.

заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2001. № 12 (132). Ст. 826.

¹ Закон Московской области от 22.07.2005 № 196/2005-ОЗ «О закупках и поставках продукции для государственных нужд Московской области». Утратил силу с 01.01.2014 на основании Закона Московской области от 28.01.2014 № 5/2014-ОЗ «О признании утратившими силу некоторых законов Московской области и отдельных положений законов Московской области, регулирующих отношения, возникающие в связи с закупками и поставками продукции для государственных нужд Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. № 148. 10.08.2005.

² Бордунова С.А. Правовые проблемы регулирования государственных и муниципальных заказов // Право и экономика. 2012. № 6. С. 4.

³ Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. Казань, 2000. С. 22.

К.В. Кузнецов отмечает, что практически во всех странах термин «закупки» толкуется по-разному. В большинстве стран имеются в виду закупки за счет средств бюджета на обеспечение функционирования органов государственной власти. При этом закупка товаров (работ, услуг) в целях их дальнейшей перепродажи не входит в содержание понятия «закупка для государственных нужд»¹.

Такое понимание государственных закупок отражено в пункте 8 статьи III Генерального соглашения по тарифам и торговле (которое вступило в силу 1 января 1948 г.), согласно которому государственные закупки осуществляются исключительно для государственных целей, а не для коммерческой перепродажи или для использования в производстве товаров в целях дальнейшей коммерческой продажи².

Тем не менее, в науке сложился подход, согласно которому государственные (муниципальные) закупки представляют собой сложную упорядоченную систему, которая преследует единую цель – удовлетворение государственных (муниципальных) нужд³.

С 1 января 2014 года вступил в силу Закон № 44-ФЗ (за исключением отдельных положений). Его принятие внесло упорядоченность в понимание термина «закупка». Так, в статье 3 Закона № 44-ФЗ государственная (муниципальная) закупка определена как совокупность действий, осуществляемых заказчиком и направленных на удовлетворение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается определением контрагента и завершается исполнением обязательств сторонами контракта (или начинается заключением контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта, если не предусмотрено

¹ Кузнецов К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М., 2003. С. 131.

² Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ 1947) (Заключено 30.10.1947) // Собрание законодательства РФ. 10 сентября 2012 г. N 37 (приложение, ч. VI). С. 2916 - 2991.

³ Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 23.

размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в закупке).

Указанное понимание категории «закупка» находит отражение не только в принятом Законе № 44-ФЗ, но и в международных правовых актах. Так, в Соглашении о государственных (муниципальных) закупках¹, заключенном между Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации, под государственными (муниципальными) закупками понималось приобретение заказчиками товаров, работ, услуг за счет бюджетных и иных средств в случаях, предусмотренных законодательством государства о государственных и муниципальных закупках, а также отношения, связанные с исполнением заключенных по результатам закупки договоров (контрактов). Такое же определение закупок содержится в Договоре о Евразийском экономическом союзе², который заменил собой Соглашение о государственных (муниципальных) закупках.

Несмотря на законодательное закрепление категории «закупка для обеспечения государственных или муниципальных нужд», в Законе № 44-ФЗ отсутствует общая трактовка понятия «государственные и муниципальные нужды», а также «нужды бюджетных учреждений», что, как указывается, может привести к неправильному пониманию заказчиками целей осуществления закупок³.

При обсуждении законопроекта о контрактной системе высказывались различные трактовки дефиниции «закупка», что говорит об отсутствии среди законодателей единства в понимании цели закупки. Так, например, рассматривалось следующее определение «закупки» – совокупность действий

¹ Соглашение о государственных (муниципальных) закупках (Заключено в г. Москве 09.12.2010) // СЗ РФ. 30.01.2012. № 5. Ст. 540. Документ утратил силу с даты вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 - с 1 января 2015 года.

² Пункт 2 приложения № 25 к Договору о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии, <http://www.eurasiancommission.org/>. Дата обращения – 29.06.2015.

³ Трефилова Т.Н. Нерешенные вопросы контрактной системы // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М., 2013. С. 79.

по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях заключения с ними контрактов (договоров) и их исполнения¹.

По нашему мнению, данное определение не является верным, поскольку целью закупки является не определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), а заключение контракта для обеспечения государственных или муниципальных нужд. Подтверждает приведенную точку зрения и то, что в конечном итоге данное определение не было принято на законодательном уровне.

Вместе с тем, целью заключения контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг является удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Данная цель носит хозяйственный характер².

В статье 18 Закона № 44-ФЗ, которая вступила в силу 1 января 2016 года, заказчикам предписано при формировании плана закупок обосновывать объект (объекты) закупки, исходя из необходимости осуществления конкретной цели закупки, определенной с учетом положений статьи 13 Закона № 44-ФЗ. Однако в статье 13 Закона № 44-ФЗ среди целей осуществления закупок отсутствует цель закупок для выполнения функций бюджетного учреждения, которое, помимо иных, также может быть заказчиком по Закону № 44-ФЗ (статьи 3 и 15 Закона № 44-ФЗ). Следовательно, обосновать объект закупки бюджетное учреждение сможет только для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными и муниципальными программами, и исполнения международных обязательств Российской Федерации (пункты 1, 2 статьи 13 Закона № 44-ФЗ). Это

¹ Законопроект № 68702-6 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в части регулирования государственных и муниципальных закупок). Таблица поправок, рекомендуемых к отклонению (Комитет Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству). Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&A6F0292732CC615B43257B320051F9C5](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&A6F0292732CC615B43257B320051F9C5) (дата обращения 19.07.2015).

² Кирпичев А.Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 25.

существенно осложняет задачу бюджетного учреждения при подготовке плана закупок¹.

Зачастую термин «закупка» подменяется иными схожими категориями, такими как «заказ», «размещение заказа», «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)».

В российской юридической теории и практике используется как термин «закупка», так и термин «заказ». При этом в Законе № 44-ФЗ, также как и в Законе № 94-ФЗ понятие «заказ» не раскрывается. Более того, в Законе № 44-ФЗ указанная категория не употребляется.

Вместе с тем, в пункте 1 статьи 527 ГК РФ установлено, что контракт заключается на основе заказа, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Понятие «заказ» в специальном значении дано в Федеральном законе от «О государственном оборонном заказе»². В соответствии со статьей 3 указанного Закона государственный оборонный заказ – это установленные Правительством Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также задания на поставки продукции в области военно-технического сотрудничества в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

Следует отметить, что ранее действовавшим Федеральным законом «О государственном оборонном заказе»³ государственный оборонный заказ определялся как правовой акт, предусматривающий поставки продукции,

¹ Трефилова Т.Н. Нерешенные вопросы контрактной системы // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М., 2013. С. 79-80.

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Российская газета. № 303. 31.12.2012.

³ Федеральный закон от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе». Документ утратил силу с 1 января 2013 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 N 275-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. N 1. ст. 6.

выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации, а также поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

Более того, в юридической и экономической литературе под термином «заказ» разные авторы понимают разные явления.

А.Е. Зуев разделяет рассматриваемые категории следующим образом: «заказ» он связывает с формированием государственного заказа, «закупка» относится к размещению государственного заказа, а «поставка» – к его исполнению¹.

По мнению Л.М. Давлетшиной, заказ – это поручение государства отдельным организациям поставить товары, выполнить работы, оказать услуги, необходимые для осуществления государственных функций и исполнения международных обязательств, в то время как закупка – это процесс реализации государственного заказа².

Таким образом, базовой категорией с точки зрения экономистов являлся государственный (муниципальный) заказ.

Некоторые ученые-правоведы³ в качестве государственного (муниципального) заказа рассматривают потребности государства, формируемые в установленном порядке. Так, например, по мнению К.В. Кичика, государственный (муниципальный) заказ представляет собой конкретизированные потребности государства в товарах, работах и услугах, закрепленные в правовом акте. Указанные потребности удовлетворяются

¹ Зуев А.Е. Государственный заказ как инструмент реализации экономической политики региона: на примере Санкт-Петербурга: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2005. С. 16.

² Давлетшина Л.М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики: на примере Республики Татарстан: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Казань, 2007. С. 48.

³ См.: например, Белов В.Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 6; Гребенщикова Я.Б. Правовой механизм закупки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8; Гуцелюк Е.Ф. Применение лотовой закупки при расходовании бюджетных средств // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2008. № 11. С. 76.

посредством размещения заказа с заключением государственного (муниципального) контракта или гражданско-правового договора¹.

Е.А. Звонова государственный заказ определяет как потребность органов государственной власти в товарах, работах, услугах, которая удовлетворяется за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов².

В.Е. Белов отмечает, что государственный заказ – это конкретизированная потребность государства в той или иной продукции (с указанием количественных и качественных характеристик)³.

По мнению В.А. Щербакова, государственный (муниципальный) заказ представляет собой правовой акт государственного (муниципального) органа, устанавливающий необходимые товары (работы, услуги) и их количество, объемы выделенных средств, а также иные условия, необходимые для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд⁴.

П.С. Тарабаев под государственным заказом понимает правовой акт органа исполнительной власти, адресованный государственным заказчиком, предусматривающий необходимость заключения определенных государственных контрактов (гражданско-правовых договоров) для обеспечения нужд государства в товарах, работах, услугах⁵.

Л.И. Шевченко отмечает, что государственный заказ может быть «заданием» исключительно по отношению к юридическому лицу, функционирующему на публично-правовой основе⁶.

В.И. Кузнецов под государственным заказом понимает публично-правовой институт реализации законов и функций государства в виде

¹ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М., 2012. С. 10.

² Звонова Е.А. Финансирование государственных закупок. М., 2009. С. 48-49.

³ Белов В.Е. Правовое регулирование размещения государственного заказа // Право и экономика. 2005. № 2. С. 7-9.

⁴ Щербаков В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8.

⁵ Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 12.

⁶ Шевченко Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: дис. ... д-ра юрид. наук. Кемерово, 2001. С. 56, 57.

административных отношений между государством и физическими и юридическими лицами, регулируемый нормами конституционного, административного, бюджетного и гражданского права, устанавливающий правовой статус и процесс удовлетворения публичной нужды¹.

На наш взгляд, заказ – это конкретизированная потребность заказчика в определенных товарах, работах или услугах, которая формируется в установленном порядке в результате прогнозирования и планирования и удовлетворяется посредством заключения контракта.

При этом не все государственные (муниципальные) нужды формируются в заказ и обеспечиваются за счет выделенных средств бюджета и внебюджетных источников финансирования. Поэтому по своему содержанию понятие «государственные (муниципальные) нужды» шире, чем «заказ», который является обобщенным и сформированным выражением государственных (муниципальных) нужд.

Таким образом, под закупкой понимается совокупность действий заказчика и участников закупки, направленных на заключение и исполнение договора (контракта), а под заказом – конкретизированная потребность заказчика в определенных товарах, работах или услугах, которая удовлетворяется посредством заключения договора (контракта).

В этой связи можно говорить, что закупка (определение контрагента, заключение и исполнение контракта) осуществляется на основании заказа.

Вместе с тем, В.В. Кикавец признает понятия «государственный заказ» и «государственные закупки» тождественными и определяет государственный заказ как сложный, непрерывный процесс, осуществляемый в целях удовлетворения государственных нужд и включающий в себя совокупность

¹ Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 86.

последовательных этапов: прогнозирование, планирование и формирование, размещение, исполнение и контроль¹.

По мнению Н.А. Курца, поскольку заказ является частью системного содержания закупки, понимание закупки, представленное в Законе № 44-ФЗ, необходимо расширить, включив в него стадии планирования и формирования заказа².

На наш взгляд, данные утверждения несостоятельны, поскольку государственный (муниципальный) заказ, как верно замечено³, устанавливается актом властного волеизъявления органа государственной или муниципальной власти, выражающемся в потребностях в товарах (работах, услугах), необходимых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и включающим объемы выделенных на эти цели бюджетных средств. Определение потребности в товарах, работах или услугах происходит на основе возложенных на государственные и муниципальные органы публичных функций, конкретизация которых осуществляется в рамках планирования и формирования государственного (муниципального) заказа. В отличие от закупки государственный (муниципальный) заказ, главным образом, регулируется нормами бюджетного законодательства.

В советское время широко использовалось понятие «материально-техническое снабжение». Под материально-техническим снабжением понимался процесс планомерного распределения и организации обращения средств производства, в том числе включающий реализацию выпускаемой предприятиями продукции и обеспечение ею потребителей. Материально-

¹ Кикавец В.В. Государственный заказ или государственные закупки: неопределенность понятий и целей – основная причина правовых коллизий сферы государственного заказа в Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». 2009. Абз. 167.

² Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 29, 40.

³ См.: например, Блинов В.Г. Правовое регулирование частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2009. С. 9; Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 88.

техническое снабжение во многом влияло на эффективность производства, на результаты хозяйственной деятельности предприятий¹. В результате постановлением «Об улучшении управления промышленностью»² материально-техническое снабжение было оформлено в самостоятельную отрасль социалистического планового хозяйства.

В настоящее время понятия «материально-техническое снабжение», «материально-техническое обеспечение» также используются для определения процесса обеспечения материальными ресурсами хозяйствующих субъектов. Так, например, под материально-техническим обеспечением органов местного самоуправления понимается комплекс работ и услуг по обеспечению органов местного самоуправления необходимыми финансовыми средствами, оборудованием и другими видами материально-технических средств в целях их надлежащего функционирования³.

Указанные выше понятия зачастую отождествляются с категорией «закупочная деятельность». Вместе с тем, считается, что термин «материально-техническое снабжение» намного шире термина «закупка». В самом общем виде закупка характеризуется приобретением материальных ресурсов у поставщиков. Материально-техническое снабжение же включает в себя не только приобретение материальных ресурсов, но и, например, аренду или лизинг средств труда, обмен предметами труда. Указанные направления деятельности материально-технического снабжения не связаны с процессами закупки средств производства. Тем не менее, они широко применяются в хозяйственной деятельности как промышленных предприятий, так и торгово-посреднических организаций⁴.

¹ Большая советская энциклопедия: [в 30 т.]. Т. 15 / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1969-1978.

² Постановление сентябрьского Пленума ЦК КПСС 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью»// ВВС СССР. 1965. N 39. Ст. 558.

³ Статья 2 Порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления городского округа Юбилейный Московской области, утв. решением Совета депутатов городского округа Юбилейный МО от 15.07.2008 № 35 // Спутник. № 58. 09.08.2008.

⁴ Степанов В.И. Материально-техническое снабжение: учеб. пособие. М., 2009. С. 6.

Отметим, что в Законе № 44-ФЗ не употребляется используемая в ранее действовавшем Законе № 94-ФЗ категория «размещение заказа».

Закон № 94-ФЗ определял размещение заказа как действия заказчиков по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними контрактов и гражданско-правовых договоров на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков.

Согласно части 4 статьи 9 Закона № 94-ФЗ размещение заказа завершалось заключением контракта (договора), причем момент начала этого процесса в Законе № 94-ФЗ однозначно не определялся.

То есть размещение заказа по смыслу Закона № 94-ФЗ представляло собой процесс, направленный на удовлетворение конкретной потребности заказчика в определенных товарах, работах или услугах путем заключения соответствующего договора.

В Законе № 44-ФЗ указанная категория заменена на «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)».

Согласно статье 3 Закона № 44-ФЗ определение поставщика (подрядчика, исполнителя) – это совокупность осуществляемых заказчиками действий, в соответствии с Законом № 44-ФЗ, которые начинаются с опубликования извещения о проведении закупки товара, работы, услуги для удовлетворения государственных или муниципальных нужд либо с направления приглашения принять участие в определении контрагента и завершаются заключением контракта.

Действия заказчика по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) включают в себя, прежде всего, выбор способа его определения, перечень которых в Законе № 44-ФЗ, по сравнению с Законом № 94-ФЗ, значительно расширен¹. Так, в статье 10 Закона № 94-ФЗ содержались

¹ Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ практика. 2013. № 11. С. 9.

следующие способы закупок: конкурс, аукцион, запрос котировок, закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на биржах.

В соответствии со статьей 24 Закона № 44-ФЗ заказчики при осуществлении закупок могут использовать такие способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) как открытый конкурс, двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Таким образом, исходя из определений «размещение заказа» в Законе № 94-ФЗ и «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)» в Законе № 44-ФЗ, а также статьи 10 Закона № 94-ФЗ и статьи 24 Закона № 44-ФЗ, представляется, что понятия «размещение заказа» и «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)» тождественны, отличаясь между собой лишь терминологически. Предполагается, что уход от использования категории «размещение заказа» связан с неоднозначностью среди законодателей и ученых понятия «государственный (муниципальный) заказ».

Как верно отметил К.В. Кичик, категории «закупка» и «размещение заказа» не совпадают по содержанию: понятие «закупка» является шире, поскольку включает в себя не только размещение заказа, то есть действия заказчиков по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), но и заключение и исполнение договора (контракта), заключаемого по результатам размещения заказа. Нельзя признавать закупкой лишь определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в установленном порядке. Закупка подразумевает и исполнение обязательств по договору (контракту)¹.

¹ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012 // СПС «Консультант».

Аналогичным образом соотносятся категории «закупка» и «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)».

Для рассмотрения категории «закупка» обратимся к понятию юридической процедуры, под которой, как правило, понимается система последовательных юридически значимых действий, направленных на достижение желаемого результата и осуществляемых определенными субъектами с использованием допустимых законом средств по организации и оформлению надлежащего осуществления правовых норм¹.

С.З. Женетль под юридической процедурой предлагает понимать «закрепленную в нормах права последовательность (порядок) действий органов государственной власти, необходимую для осуществления нормативно установленных для них задач и функций»².

По мнению Г.Н. Давыдовой, юридическая процедура – это система последовательно совершенных действий и возникающих на их основе отношений, направленных на достижение определенного правового результата³.

Ключевым в указанных определениях следует считать слово «последовательность», поскольку именно оно является содержательным качеством процедуры, означает строгую регламентацию очередности действий⁴.

На основании изложенного, под закупкой следует понимать юридическую процедуру обеспечения потребностей в товарах, работах, услугах, включающую в себя определение контрагента и условий договора, заключение договора и исполнение обязательств сторонами контракта.

¹ См.: Соколов Т.В. Процесс vs. процедура: синонимичные понятия или различные правовые явления? // Юридические записки. 2014. № 2. С. 30; Хохлова И.С. Способ правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 26.

² Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 9.

³ Давыдова Г.Н. Юридические процедуры в гражданском праве. Общая характеристика: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 7.

⁴ Протасов В.Н. Юридическая процедура. М.: Юрид. лит., 1991. С. 49.

Таковыми признаками закупка определяется в позитивном праве – в законодательстве о контрактной системе. Заключение договора является лишь необязательным элементом закупки.

Стоит отметить, что по результатам размещения заказа договор может быть не заключен, например, в случае если победитель уклоняется от подписания договора или размещение заказа признано не состоявшимся. Поэтому, понятие «закупка» может означать иное явление - процедуру определения контрагента в результате проведения конкурентных процедур. Данный смысл закупки применим, когда определенный по результатам закупки в различных формах контрагент уклоняется от подписания договора, но вместе с тем, действия по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) завершены, а контрагент установлен.

Интерес со стороны ученых-правоведов¹ вызывает соотношение понятий «закупка» и «заключение договора».

Заключение договора достигается путем взаимодействия сторон в результате их деятельности. Поэтому существенное значение имеет, чтобы воля каждой из сторон была не только определена, но и согласована.

В силу статьи 2.1 Принципов международных коммерческих договоров² договор заключается путем акцепта оферты либо в результате должного поведения сторон, указывающего о достижении соглашения.

Гражданским кодексом Российской Федерации предусмотрены две стадии заключения договора: направление оферты (предложение заключить

¹ См.: например, Савина С.В. Основные новеллы в законодательном регулировании проведения конкурсов при размещении государственных и муниципальных заказов // Предпринимательское право. 2006. № 2// СПС «КонсультантПлюс». Абз. 12; Плахин А.А. Защита коммерческих и иных законных интересов участников размещения государственных и муниципальных заказов. Новые тенденции в законодательстве // Предпринимательское право: вызовы времени / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Олейник, д-ра юрид. наук Ю.Б. Фогельсона. М., 2009. С. 299; Зимина Л.А. Практика государственных и муниципальных закупок в Германии // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2008. № 11. С. 106; Гребенщикова Я.Б. Характеристика предпринимательско-правовых элементов муниципального контракта // Предпринимательское право. 2008. Специальный выпуск; СПС «КонсультантПлюс». Абз. 37; Гладков В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2008. С. 10 и др.

² Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА). 1994 год. // Закон. № 12. 1995.

договор) одной из сторон и ее акцепт (принятие предложения) другой стороной (пункт 2 статьи 432 ГК РФ).

Согласно разъяснениям, указанным в постановлении Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹, договор считается заключенным в момент получения лицом, направившим оферту, ее акцепта при условии, что акцепт получен в пределах указанного в оферте срока. При отсутствии в оферте срока для акцепта договор признается заключенным, если акцепт получен оферентом до окончания срока, установленного законом или иными правовыми актами.

Таким образом, пока не совершен акцепт, договор считается незаключенным.

Отмечается, что договор является результатом совместной деятельности, имеет силу юридического акта, а оферта и акцепт выступают в качестве договорных обстоятельств. Деятельность, приводящая к возникновению дефектов, и прежде всего ее волевой составляющей, приводят к недействительности договора (пункт 1 статьи 170, пункт 1 статьи 177 ГК РФ)².

С принятием Закона № 44-ФЗ, как уже было сказано, законодатель определил, что закупка включает в себя действия по определению контрагента и исполнению обязательств сторонами контракта. Причем определение контрагента начинается с размещения извещения по проведению закупки (либо направления приглашения принять участие в определении контрагента) и завершается заключением контракта.

¹ Пункт 57 постановления 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» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. 1996. № 5. 1997.

² Родионова О.М. Еще раз о гражданско-правовой природе оферты и акцепта (на примере заключения договоров в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд) // Юрист. 2014. № 5. С. 40.

По общему правилу контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением о проведении закупки или приглашением принять участие в определении контрагента, документацией о закупке, а также заявкой и (или) окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт (часть 1 статьи 34 Закона № 44-ФЗ).

Следовательно, процедура заключения договора при осуществлении закупок представляет собой сложносоставную деятельность. Заключению договора предшествует целый ряд действий контрагентов, в том числе размещение извещения о проведении закупки и (или) приглашение принять участие в определении контрагента, подача заявки контрагентом, выявление победителя и составление протокола по результатам рассмотрения поданных заявок.

Таким образом, представляется, что понятие «закупка» шире по содержанию, чем категория «заключение договора», и включает в себя не только действия сторон договора, направленные на достижение соглашения по всем существенным условиям договора, но и исполнение сторонами договора обязательств.

С учетом изложенного, представляется, что определение контрагента – это процедурная особенность заключения договора.

Как отмечает В.Е. Белов, под процедурой закупки для государственных (муниципальных) нужд подразумевается, прежде всего, этап размещения заказа на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) и определение контрагента, поэтому и способы определения контрагента часто называют способами закупок продукции¹.

Таким образом, можно согласиться с тем, что понятие «закупка» имеет отношение, прежде всего, к размещению заказа, а, следовательно, и к определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

¹ Белов В.Е. Правовое регулирование размещения государственных заказов // Право и экономика. 2005. № 2 // СПС «КонсультантПлюс». Абз. 15.

Поэтому, по нашему мнению, под способом закупки следует понимать регламентированный законом или иными правовыми актами вид процедуры, предписанный к обязательному выполнению заказчиком при осуществлении закупки и направленный на определение участника закупки, предложившего лучшие условия договора в соответствии с заранее установленными заказчиком требованиями к товару, работе или услуге, в результате которых происходит удовлетворение потребности заказчика в определенных товарах, работах или услугах путем заключения и исполнения договора.

Подводя итог параграфу, можно сделать следующие выводы.

Под закупкой следует понимать юридическую процедуру обеспечения потребностей в товарах, работах, услугах, включающую в себя определение контрагента и условий договора, заключение договора и исполнение обязательств сторонами контракта. Такими признаками закупка определяется в позитивном праве – в законодательстве о контрактной системе. Заключение договора является лишь необязательным элементом закупки.

Поскольку по результатам размещения заказа договор может быть не заключен (например, в случае если победитель уклоняется от подписания договора или размещение заказа признано не состоявшимся), понятие «закупка» может означать иное явление - процедуру определения контрагента в результате проведения конкурентных процедур. Данный смысл закупки применим, когда определенный по результатам закупки в различных формах контрагент уклоняется от подписания договора, но вместе с тем, действия по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) завершены, а контрагент установлен.

Если под закупкой понимается совокупность действий заказчика и участников процедур закупок, направленных на заключение и исполнение контракта, то под заказом, на наш взгляд, – конкретизированная потребность заказчика в определенных товарах, работах или услугах, которая формируется

в установленном порядке в результате прогнозирования и планирования и удовлетворяется посредством заключения контракта.

В этой связи можно говорить, что закупка (определение контрагента и исполнение контракта) осуществляется на основании заказа.

Проанализировав категории «закупка» и «заключение договора», определено, что понятие «закупка» шире по содержанию, чем категория «заключение договора», и включает в себя целый ряд действий контрагентов, направленных на достижение соглашения по всем существенным условиям договора, а также действия по исполнению сторонами своих обязательств.

Кроме того, разработано авторское определение способа закупки. Под способом закупки следует понимать регламентированный законом или иными правовыми актами вид процедуры, предписанный к обязательному выполнению заказчиком при осуществлении закупки и направленный на определение участника закупки, предложившего лучшие условия договора в соответствии с заранее установленными заказчиком требованиями к товару, работе или услуге, в результате которых происходит удовлетворение потребности заказчика в определенных товарах, работах или услугах путем заключения и исполнения договора.

1.2. Правовое и индивидуальное регулирование запроса котировок и запроса предложений

Как замечает Ю.С. Решетов, регулирование общественных отношений складывается из целенаправленных действий людей. При этом соответствующие правовые средства - нормы права, правовые отношения, нормативные и индивидуальные юридические акты, играют определенную роль в системе правового регулирования общественных отношений¹.

¹ Решетов Ю.С. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2013. № 2. С. 17.

В научной литературе отмечается, что правовое регулирование – это регулирование общественных отношений с помощью различных форм (источников) права¹.

При этом в науке отсутствует единообразие относительно понятий «форма права» и «источник права». Одни ученые² отождествляют указанные понятия.

Однако большее признание получила точка зрения³, согласно которой понятие «источник права» объемнее, чем понятие «форма права», и под ним следует понимать: источник в материальном смысле; источник в идеологическом смысле; источник в формальном смысле. Именно в формальном смысле понятие «источник права», означая «способ установления правовых явлений», «способ выражения государственной воли», «способ, которым правилу поведения придается государственной властью общеобязательная сила», «официально определенные формы внешнего выражения содержания права», тождественно понятию «форма права»⁴.

Разным государствам известны различные формы (источники) права: нормативные правовые акты, правовой обычай, судебный прецедент, нормативный договор, правовая доктрина, религиозные нормы, принципы права.

В.В. Ершов выделяет следующие формы российского права: нормативные правовые акты; нормативные правовые договоры; принципы права; обычаи⁵.

¹ См.: например, Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 516; Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 306; Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М., 2005. С. 348.

² См.: например, Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 504; Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права: Учебник. М., 1940. С. 173.

³ См.: например, Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 292-293; Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М., 2005. С. 237; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник. М., 1999. С. 400; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. 2. М., 1911. С. 369.

⁴ Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 506; Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник. М., 1999. С. 400.

⁵ Ершов В.В. Юридическая природа общих и гражданско-правовых принципов: дис ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 31.

С позиции интегративного понимания права право, как замечает В.В. Ершов, прежде всего, выражается в принципах и нормах права, содержащихся в системе форм международного и внутригосударственного права, реализуемых в государстве¹.

Главную роль в области правового регулирования запроса котировок и запроса предложений играют нормативные правовые акты.

В теории права² под нормативным правовым актом понимается выраженный в письменной форме акт, принимаемый государством в особом порядке, в котором содержатся нормы права, то есть общеобязательные предписания общего характера и постоянного действия, рассчитанные на многократное применение.

Заметим, что запрос котировок и запрос предложений как способы закупок появились в отечественном законодательстве относительно недавно.

Впервые запрос котировок и запрос предложений поименованы как способы закупок в Положении об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд (далее – Положение № 305), утвержденном указом Президента РФ от 8 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»³. При принятии указанного Положения, помимо российского опыта, была принята во внимание также международная и зарубежная практика в сфере закупок товаров (работ, услуг).

¹ Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2. С. 12.

² См.: например, Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 294; Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 219; Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2006. С. 510; Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М., 2005. С. 247.

³ Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // РГ. № 74. 15.04.1997. Документ фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В Положении № 305 регламентированы конкурсные и внеконкурсные способы закупок, а также порядок размещения заказов. Так, согласно пунктам 24, 25 Положения № 305 открытые торги (открытый конкурс) названы как наиболее предпочтительный способ закупок для государственных нужд. Вместе с тем, использовались и иные процедуры по определению поставщика (подрядчика, исполнителя): двухэтапные торги, закрытые торги (закрытый конкурс), внутренние торги (внутренний конкурс), запрос котировок, у единственного источника.

В соответствии с пунктом 29 Положения № 305 разрешалась закупка товаров для государственных нужд путем запроса котировок имеющихся в наличии товаров, которые производятся (предоставляются) не по конкретным заявкам заказчика и для которых функционирует сложившийся рынок. При этом цена контракта не должна превышать две тысячи пятьсот установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда. В случае, если имеются основания полагать, что цена контракта может превысить указанные размеры минимальной месячной оплаты труда, заказчик вправе закупать продукцию посредством запроса предложений (пункт 58 Положения № 305).

Стоит отметить, что с утверждением Положения № 305 активизировались закупки для государственных нужд на конкурсной основе¹.

Развитие экономических отношений, а также активное участие в них организаций, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджета, потребовало регламентации контроля расходования бюджетных средств в целях эффективности использования выделяемых бюджетных ассигнований. Этим обусловлено дальнейшее развитие законодательства о закупках. Поэтому был принят Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

¹ См.: Поставки для госнужд. Вопросы правового обеспечения. // Конкурсные торги. 1998. № 5. С. 29.

для государственных нужд»¹ (далее – Закон № 97-ФЗ). Отмечается, что специалистами данному закону была дана отрицательная оценка, ввиду множества его недостатков². В частности, помимо конкурса, Закон № 97-ФЗ не содержал иных способов закупок (в том числе запроса котировок, запроса предложений). Кроме того, в отличие от ранее принятого Положения № 305 действие указанного закона распространялось лишь на отношения на федеральном уровне.

По мнению Я.Б. Гребенщиковой, Закон № 97-ФЗ сделал существенный шаг назад по сравнению с Положением № 305³.

Следует отметить, что в пункте 7 указа Президента РФ от 08.04.1997 № 305 предусматривалось, что Положение № 305 действует до момента вступления в силу закона об организации торгов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд. В этой связи, перед специалистами встал вопрос: является ли Закон № 97-ФЗ тем самым законом об организации торгов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд. По мнению одних правоведов⁴, со вступлением в силу Закона № 97-ФЗ Положение № 305 не утратило силу. По нашему мнению, следует согласиться с К.В. Кичиком, что Положение № 305 утратило силу со вступлением в силу Закона № 97-ФЗ, поскольку закон с соответствующим содержанием принят, а ждать закона с точным наименованием, которое указано в указе Президента РФ от 08.04.1997 № 305, в тот период представляется далеким от реальности⁵.

¹ Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // РГ. № 91. 13.05.1999. Утратил силу с 1 января 2006 года в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ.

² См.: Сироткина Н.Г. Государственные и муниципальные закупки как часть бюджетного процесса в Российской Федерации: Учебное пособие. Н. Новгород, 2006. С. 6-7; Кузнецов К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М., 2003. С. 23-24 и др.

³ Гребенщикова Я.Б. Развитие нормативно-правовой базы проведения закупок продукции для муниципальных нужд в России // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 2. С. 34-37.

⁴ См.: Борисов Д.Ю., Гончаров А.И. Правовая природа денежного обеспечения заявки на участие в торгах, проводимых для государственных и муниципальных нужд // Хозяйство и право. 2008. № 1. С. 102; Определение Верховного суда Российской Федерации от 20.12.2002 по делу № 51-Г02-55 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012 // СПС «Консультант».

В дальнейшем вместо федеральных законов о закупочной деятельности были приняты многочисленные подзаконные правовые акты, имеющие узкий предмет правового регулирования и нередко дублировавшие акты более высокой юридической силы, а иногда и противоречившие им¹.

В целях решения значительных пробелов и коллизий принят Закон № 94-ФЗ, который установил единый во всем государстве порядок размещения заказов. Несмотря на определенный статьей 1 Закона № 94-ФЗ предмет правового регулирования, данным законом регулировались отношения, связанные не только с размещением заказов, но и с заключением и исполнением государственных (муниципальных) контрактов.

В статье 10 Закона № 94-ФЗ указывались следующие способы закупок: конкурс, аукцион (являющиеся формами торгов) противопоставлялись иным способам закупок без проведения торгов – запрос котировок, закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на биржах. Такого способа закупки как запрос предложений в Законе № 94-ФЗ не предусматривалось.

Главой 4 Закона № 94-ФЗ устанавливалась общая процедура размещения заказа путем запроса котировок, главой 5 указанного Закона – особенности размещения заказа путем запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Заказчик мог осуществлять закупку товаров, работ, услуг путем запроса котировок в случаях, если производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществлялось не по конкретным заявкам заказчика, и для которых сложился функционирующий рынок. Цена контракта при этом не должна была превышать пятьсот тысяч рублей. Кроме того, не допускалось

¹ См.: Андреева Л. Совершенствование законодательства о конкурсном заключении государственных контрактов // Хозяйство и право. 2002. № 8. С. 41; Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма: "ИНФРА-М", 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

проведение закупки на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг путем запроса котировок на сумму более чем пятьсот тысяч рублей в течение квартала (статья 42 Закона № 94-ФЗ).

Еще одним нововведением данного Закона стало установление внесудебного порядка обжалования действий (бездействия) заказчика или иных уполномоченных лиц в случае нарушения ими прав и законных интересов участников размещения заказа.

Большинство ученых-правоведов положительно оценивают принятие Закона № 94-ФЗ¹, некоторые из которых считают Закон № 94-ФЗ прорывом в нормативном правовом регулировании закупочной деятельности².

Однако отдельными специалистами дана негативная оценка Закона № 94-ФЗ, и вызвано это в том числе: указанием аукциона как основного способа закупок, наличием в Законе категории «начальная (максимальная) цена контракта», ограниченной возможностью применения «квалификационного критерия» к участникам закупок и др.³

Несмотря на значительное усовершенствование системы закупок, нормативная правовая база, регулирующая осуществление закупок, в рассматриваемый период была далека от совершенства, о чем свидетельствует внесение многочисленных изменений и дополнений в Закон № 94-ФЗ, некоторые из которых впоследствии сами претерпевали изменения⁴. Данные

¹ См.: Жук С.Е. Гражданско-правовое регулирование способов обеспечения исполнения государственного контракта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 3; Моклаков А.А. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Комментарий к новому Закону // Право и экономика. 2005. № 11 // СПС «КонсультантПлюс»; Власов В.А. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: некоторые аспекты правового регулирования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 3 // СПС «КонсультантПлюс» и др.

² Бордунова С. Об изменениях в Федеральном законе «О государственных закупках» // Право и экономика. 2009. № 1. С. 10.

³ См.: Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012 // СПС «Консультант».

⁴ В Закон № 94-ФЗ вносились изменения Федеральными законами (в ред. Федеральных законов от 31.12.2005 № 207-ФЗ, от 27.07.2006 № 142-ФЗ, от 20.04.2007 № 53-ФЗ (ред. 08.11.2007), от 24.07.2007 № 218-ФЗ (ред. 08.05.2010), от 08.11.2007 № 257-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 01.12.2008 № 225-ФЗ, от 30.12.2008 № 308-ФЗ (ред. 08.05.2009), от 30.12.2008 № 323-ФЗ, от 28.04.2009 № 68-ФЗ, от 08.05.2009 № 93-ФЗ, от 01.07.2009 №

изменения направлены, в том числе, на совершенствование процедур размещения заказов с учетом правоприменительной практики, а также на уточнение отдельных положений в целях их единообразного применения на практике.

Таким образом, несмотря на наличие некоторых недостатков, по нашему мнению, стоит признать, что Закон № 94-ФЗ частично достиг поставленных при его введении целей, в частности в целом повысил прозрачность системы закупок.

Дальнейшим развитием законодательства в области правового регулирования запроса котировок и запроса предложений стало принятие Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ (далее – Закон № 135-ФЗ). Первоначальная редакция указанного Закона содержала лишь антимонопольные требования к торгам. По мере развития законодательства глава 4 Закона № 135-ФЗ вначале включила антимонопольные требования к запросу котировок², а затем - антимонопольные требования к запросу предложений³. В частности, в статье 17 Закона № 135-ФЗ предусмотрено, что не допускаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений.

144-ФЗ, от 17.07.2009 № 147-ФЗ, от 17.07.2009 № 155-ФЗ, от 17.07.2009 № 164-ФЗ, от 23.11.2009 № 261-ФЗ, от 25.11.2009 № 273-ФЗ (ред. 08.05.2010), от 17.12.2009 № 316-ФЗ, от 27.12.2009 № 365-ФЗ, от 05.05.2010 № 78-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ, от 27.07.2010 № 240-ФЗ, от 03.11.2010 № 290-ФЗ, от 05.04.2011 № 56-ФЗ, от 21.04.2011 № 79-ФЗ, от 01.07.2011 № 169-ФЗ, от 11.07.2011 № 200-ФЗ, от 21.11.2011 № 326-ФЗ, от 21.11.2011 № 327-ФЗ, от 07.12.2011 № 417-ФЗ, от 07.12.2011 № 418-ФЗ, от 12.12.2011 № 426-ФЗ, от 20.07.2012 № 122-ФЗ, от 30.12.2012 № 318-ФЗ, от 07.06.2013 N 114-ФЗ, от 02.07.2013 N 171-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 16.10.2012 N 174-ФЗ).

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О защите конкуренции» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2013) // РГ. № 162. 27.07.2006.

² Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. № 278. 09.12.2011.

³ Федеральный закон от 28.12.2013 N 396-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. N 295. 30.12.2013.

С 01 января 2014 года вступил в силу закон № 44-ФЗ, предусматривающий регулирование закупок от этапа планирования и до этапа аудита и контроля над соблюдением законодательства. Для отдельных норм Закона предусмотрены более поздние сроки вступления в силу. Полностью Закон № 44-ФЗ начнет действовать с 01 января 2017 года.

Указанный Закон полностью заменил собой ранее действовавший Закон № 94-ФЗ. Стоит отметить, что большая часть положений Закона № 44-ФЗ повторяют положения Закона № 94-ФЗ.

Вместе с тем, с принятием Закона № 44-ФЗ правила осуществления закупок претерпели значительных изменений. Изменения касаются как деятельности заказчика по организации и проведению закупок, так и действий участников закупок. Законом № 44-ФЗ создана контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг, включающая в себя участников контрактной системы и осуществляемых ими действий в целях удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Также изменились правила, касающиеся определения начальной (максимальной) цены контракта, рассмотрения и оценки заявок участников закупок, случаи изменения и расторжения контракта. Законом № 44-ФЗ установлены особенности исполнения заключенных контрактов, а также мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок¹.

Кроме того, увеличилось количество способов осуществления закупок. Так, согласно статье 24 Закона № 44-ФЗ закупки осуществляются путем конкурентных способов определения контрагента (конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный

¹ Правовые новости. Специальный выпуск. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Обзор изменений для государственной системы закупок». 12 апреля 2013 год // СПС «КонсультантПлюс».

конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений) или путем закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Как следует из части 1 статьи 2 Закона № 44-ФЗ, основываясь на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, законодательство о контрактной системе, состоит из Закона № 44-ФЗ и других федеральных законов. При этом Закону № 44-ФЗ не должны противоречить нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующих отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд, начиная с этапа планирования закупок товаров, работ, услуг и заканчивая исполнением контрактов, а также мониторингом, аудитом и контролем в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Под другими федеральными законами, в том числе понимается Гражданский кодекс Российской Федерации, поскольку также в той или иной степени регулирует отношения по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных или муниципальных нужд.

Вместе с тем, ГК РФ содержит аналогичные нормы о собственном приоритете перед прочими федеральными законами (пункт 2 статьи 3 ГК РФ).

Коллизии между федеральными законами, согласно науке гражданского права, разрешаются по принципу «специальный закон отменяет общий закон» с учетом предмета правового регулирования. В этой связи в научной литературе¹ еще с периода действия Закона № 94-ФЗ ведутся дискуссии о том, какой из Законов содержит специальные нормы по отношению к другому. Как указал К.В. Кичик, Закон № 94-ФЗ направлен на регулирование отношений по размещению заказов, а ГК РФ - преимущественно на регулирование

¹ См.: Шавылина Ю.А. Сложные вопросы применения Закона № 94-ФЗ, типичные ошибки: сравнение позиций ФАС, Минэкономразвития России и арбитражных судов // Государственные и муниципальные закупки-2009: Сборник докладов. М., 2010. С. 244-248; Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009. С. 29; Беляева О.А. «Совершенствование» законодательства о размещении заказов для публичных нужд // Законодательство. 2009. № 11. С. 18; др.

отношений по исполнению договора (контракта), заключаемого по результатам размещения заказа¹.

Однако Закон № 44-ФЗ, в силу части 1 статьи 1 Закона № 44-ФЗ, также регулирует отношения, касающиеся особенностей исполнения контрактов.

Гражданский кодекс Российской Федерации, в свою очередь, содержит отсылки на законодательство о размещении заказов. Так, согласно пункту 1 статьи 527 ГК РФ контракт заключается на основе заказа, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. То есть закупки регулируются и ГК РФ, и Законом № 44-ФЗ.

Таким образом, в статье 1 Закона № 44-ФЗ исчерпывающим образом оговорены отношения, которые регулируются Законом № 44-ФЗ. Поэтому оговорка о том, что нормы, содержащиеся в иных законах, не могут противоречить Закону № 44-ФЗ, по нашему мнению, свидетельствует о системообразующем статусе данного Закона в системе законодательства о контрактной системе.

В связи с особенностями правового положения отдельных юридических лиц в рамках обеспечения их потребностей в товарах, работах или услугах принят Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»² (далее – Закон № 223-ФЗ). Указанный закон не регулирует отношения, связанные с осуществлением закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

В Законе № 223-ФЗ исчерпывающим образом перечислены виды юридических лиц, которые вправе осуществлять закупки в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ. Это государственные корпорации и

¹ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012 // СПС «Консультант».

² Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // РГ. № 159. 22.07.2011.

компаний; субъекты естественных монополий; государственные и муниципальные унитарные предприятия; автономные учреждения; организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов; хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает 50%. Кроме того, к таковым юридическим лицам отнесены дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным юридическим лицам; а также дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным дочерним хозяйственным обществам.

Вместе с тем, как отмечает А.Е. Кирпичев, следует усовершенствовать систему заказчиков, указанных в Законе № 223-ФЗ. При разрешении споров по данному закону необходимо принимать во внимание судебную практику о статусе государственных и муниципальных заказчиков¹.

Статьей 2 Закона № 223-ФЗ предусмотрено обязательное утверждение указанными юридическими лицами положений о закупке товаров, работ, услуг. Данными положениями регламентируется закупочная деятельность организаций, подпадающих под действие Закона № 223-ФЗ, в том числе устанавливается порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров.

В силу части 3 статьи 3 Закона № 223-ФЗ в положении о закупке, помимо конкурса и аукциона, могут быть предусмотрены иные способы закупок, которые заказчики вправе осуществлять. При этом на заказчике

¹ Кирпичев А.Е. О статусе государственных и муниципальных заказчиков: проблемы судебной практики // Российский судья. 2013. № 1. С. 11.

лежит обязанность прописать в положении о закупке порядок закупки указанными способами. Таким образом, Законом № 223-ФЗ допускается осуществление закупок путем запроса котировок и запроса предложений.

Кроме того, принято значительное количество подзаконных нормативных правовых актов различных органов власти (ФНС РФ¹, Росалкогольрегулирования², Росрегистрации³, Судебного департамента при Верховном суде РФ⁴, Росрыболовством⁵ и т.д.), касающиеся порядка проведения запроса котировок и запроса предложений.

В силу части 3 статьи 2 Закона № 44-ФЗ государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления также вправе осуществлять правовое регулирование в сфере закупок, в соответствии со своей компетенцией. При этом региональное правовое регулирование должно соответствовать нормативным правовым актам, принятым на федеральном уровне.

Следовательно, следует говорить о наличии значительного количества нормативных правовых актов, регулирующих процесс закупок.

Рассматривая формы (источники) правового регулирования следует отметить, что актуальность приобретает концепция выделения некоторыми

¹ Приказ ФНС РФ от 27.03.2006 № САЭ-3-17/179@ «Об утверждении Положений о постоянно действующих конкурсной, аукционной и котировочной комиссиях ФНС России по размещению заказов» // СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Росалкогольрегулирования от 25.03.2010 № 77 «О порядке подготовки, согласования технических заданий, проектов государственных контрактов, документации об аукционе (конкурсе, запросе котировок), заключения государственных контрактов и контроля их исполнения, приемки товаров, работ (услуг)» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Распоряжение Росрегистрации от 27.09.2007 № 762 «О создании Единой комиссии по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд центрального аппарата Федеральной регистрационной службы путем проведения конкурсов, аукционов и запросов котировок цен» // Бюллетень Минюста РФ. № 11. 2007.

⁴ Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 21.06.2006 № 59 «Об утверждении Положения о проведении закупок в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации способом запроса котировок» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Приказ Росрыболовства от 10.03.2009 № 176 (ред. от 14.05.2010, с изм. от 15.02.2013) «О создании единой комиссии Федерального агентства по рыболовству по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд путем проведения конкурса, аукциона, в том числе открытого аукциона в электронной форме, запроса котировок» // СПС «КонсультантПлюс».

учеными¹ нормативного (правового) и индивидуального регулирования общественных отношений.

Разграничение сфер правового и индивидуального регулирования общественных отношений имеет важное теоретическое и практическое значение². Как отмечают В.В. Глазырин и В.И. Никитинский, правовое регулирование находит отражение в норме права, индивидуальные же характеристики отражаются на уровне правоприменения³.

Правовое (нормативное) регулирование относится к первичному этапу регулирования. Оно имеет общий характер и распространяется на все отношения определенного рода.

Достоинства правового (нормативного) регулирования общественных отношений состоят в том, чтобы ввести общественные отношения в правовые рамки, приемлемые для всех членов социума, придать им определенную устойчивость, упорядоченность, независимость от произвола отдельных лиц⁴.

В науке отмечается, что правовое регулирование осуществляется при помощи норм права, которые представляют собой основу любой системы права⁵.

По мнению В.В. Ершова, понятие «нормативное регулирование» возникло «в связи с абсолютизацией и универсализацией норм права в российском «законодательстве». Представляется верным, что более точным названием данного вида социального регулирования является «правовое регулирование», поскольку «нормы» вырабатываются как в правовых, так и в

¹ См.: например, Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2. С. 8-17; Лазарев В.В. Избранные труды: В 3 т. М., 2010. Т. 1. С. 35, 36; Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 309.

² Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2. С. 10.

³ Глазырин В.В., Никитинский В.И. Эффективность правоприменительных актов // Совет. государство и право. 1984. № 2. С. 16.

⁴ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 309.

⁵ См.: например, Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. М., 2009. С. 562; Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 309.

других социальных регуляторах, в данном случае же «нормы» содержатся лишь в одном из видов социального регулирования – праве¹.

Однако правовое регулирование не способно предусмотреть все разнообразие особенностей отношений определенного рода, поэтому, нуждается в дополнении его индивидуальным регулированием.

Индивидуальное регулирование является дополнительным и связано с регулированием общественных отношений на индивидуальном уровне. Оно обращено к конкретным лицам или организациям.

Воздействие индивидуального регулирования на общественные отношения заключается в установлении, изменении или прекращении юридических прав и обязанностей их участников в индивидуальном порядке. Индивидуальное регулирование направлено на урегулирование конкретных отношений, требующих юридического вмешательства, и осуществляется с помощью односторонних юридически значимых действий, договоров и соглашений, а также индивидуальных правовых актов, принимаемых уполномоченными субъектами в результате правоприменительной деятельности.

Индивидуальное регулирование обладает рядом отличительных признаков: направлено на решение юридически значимых вопросов, которым нормой права не дана исчерпывающая регламентация; опирается в той или иной степени на усмотрение субъектов права; протекает в установленной законодательством процессуальной форме; индивидуальный правовой акт как результат индивидуального регулирования конкретизирует права и обязанности участников правоотношения².

Правоведы³ выделяют два случая индивидуального регулирования:

¹ Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2. С. 11.

² Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984. С. 69.

³ См.: например, Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 309; Минникес И.А. Индивидуальное правовое регулирование: Теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 9.

- правоприменительное индивидуальное регулирование, когда оно осуществляется третьими лицами, не являющимися участниками отношений (например, судами, органами государственной власти);

- автономное и договорное индивидуальное регулирование, когда оно осуществляется самими участниками отношений (саморегулирование).

Таким образом, и правовое, и индивидуальное регулирование осуществляется посредством юридических актов, с которыми связаны определенные юридические последствия. Однако принципиальное их отличие заключается в следующем: акты правового регулирования содержат общие предписания в виде норм права, тогда как сущность актов индивидуального регулирования – предписания индивидуального характера; первые адресованы неопределенному кругу юридических и физических лиц, в то время как вторые обращены к строго определенным лицам или кругу лиц и принимаются по вполне определенному поводу; актами правового регулирования охватывается широкий круг общественных отношений, а индивидуальные акты рассчитаны лишь на строго определенный вид общественных отношений; действие индивидуального акта прекращается с прекращением существования конкретных отношений, в то время как акты правового регулирования продолжают действовать независимо от того, существуют или не существуют конкретные отношения, предусмотренные данным актом¹.

То есть правовое регулирование призвано обеспечить единый порядок регулирования общественных отношений, а индивидуальное регулирование направлено на учет конкретной ситуации. Только при их одновременном применении можно достичь эффективного воздействия права на общественные отношения.

¹ Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. М., 2006. С. 511.

Итак, правовое регулирование запроса котировок и запроса предложений осуществляется, главным образом, при помощи рассмотренных выше нормативных правовых актов.

В этой связи возникает вопрос о правовой природе положений о закупках, принимаемых в силу Закона № 223-ФЗ.

Согласно пункту 3 статьи 2 Закона № 223-ФЗ положения о закупках утверждаются самими заказчиками или их учредителями.

Предписания указанных положений о закупках обязательны только для конкретных юридических лиц, которые соответственно принимают такие положения, а также для лиц, участвующих в закупке.

Положения о закупках принимаются по конкретным вопросам, касающимся планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения контрактов и особенностей их исполнения, а также иных требований к закупке. То есть они принимаются по вполне определенному поводу и рассчитаны на конкретный вид общественных отношений.

Положение о закупках соответствующей организации прекращает свое действие с прекращением необходимости закупочной деятельности данной организации (при этом данное обстоятельство может совпадать с прекращением существования данной организации, прекращением регламентации ее закупочной деятельности Законом № 223-ФЗ и т.д.). Следовательно, действие положения о закупках прекращается с прекращением существования конкретных отношений.

Таким образом, положения о закупках, принимаемые в соответствии с Законом № 223-ФЗ, содержат все признаки актов индивидуального регулирования.

Стоит отметить, что документация о проведении запроса предложений, которая размещается заказчиками одновременно с извещением о проведении

запроса предложений, также обладает характеристиками индивидуальных актов:

- документация о проведении запроса предложений содержит императивно предусмотренную в пункте 6 статьи 83 Закона № 44-ФЗ информацию, то есть принимается по конкретным вопросам;

- обязательна только для лиц, участвующих в соответствующей закупке;

- принимается самими заказчиками при проведении каждой конкретной закупки в форме запроса предложений;

- прекращает свое действие с окончанием процедуры проведения запроса предложений и выбором победителя.

Подводя итог параграфу, запрос котировок и запрос предложений регулируются посредством правового и индивидуального регулирования. Определено, что в настоящее время правовое регулирование запроса котировок и запроса предложений осуществляется, главным образом, при помощи нормативных правовых актов: Закона № 44-ФЗ, рассматриваемого как базисного для регулирования рассматриваемых отношений; Закона № 223-ФЗ, устанавливающего правила закупки товаров, работ, услуг для отдельных юридических лиц; Закона № 135-ФЗ, определяющего особенности проведения запроса котировок и запроса предложений субъектами, имеющими монопольное положение. Причем Закон № 223-ФЗ лишь в общем виде определяет процедуру закупок, оставляя место для индивидуального регулирования с учетом особенностей отдельных категорий юридических лиц.

К актам индивидуального регулирования запроса котировок и запроса предложений нами отнесены положения о закупках, принимаемые в соответствии с Законом № 223-ФЗ, и документация о проведении запроса предложений. Положения о закупках регулируют определенные отношения, направленные на обеспечение нужд конкретной организации, в части, касающейся планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения контрактов и особенностей их исполнения, а

также иных требований к закупке. Документация о проведении запроса предложений принимается заказчиком в связи с проведением конкретной закупки и регулирует отношения, связанные с этой конкретной закупкой на этапе определения контрагента.

1.3. Понятие запроса котировок и запроса предложений

Запрос котировок и запрос предложений являются одними из известных теории и законодательству способов закупок. В соответствии с действующим законодательством рассматриваемые способы закупок относятся к конкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (часть 2 статьи 24 Закона № 44-ФЗ).

Ранее действовавшим Законом № 94-ФЗ предусматривалась иная классификация способов закупок. Согласно части 1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ запрос котировок являлся способом размещения заказа, который осуществлялся без проведения торгов. Вместе с тем, указанный Закон не предусматривал такого способа закупок как запрос предложений.

В то же время, как было отмечено, Законом № 223-ФЗ предусмотрена лишь общая норма относительно возможности использования заказчиками различных способов закупок: заказчики, исходя из специфики своей деятельности, вправе сами определить в своих положениях о закупке иные, помимо конкурса и аукциона, способы закупок. То есть юридические лица, подпадающие под действие Закона № 223-ФЗ и не являющиеся заказчиками по Закону № 44-ФЗ, также могут использовать запрос котировок и запрос предложений в качестве способов закупок, в случае если предусмотрят своим положением о закупке такие способы закупок, а также их процедуру.

Так, например, ОАО «Военторг» применяет приглашение делать оферты, запрос котировок, конкурентные переговоры и закрытые процедуры

закупки¹; ОАО «Интер РАО Сервис» использует, в том числе, запрос предложений и запрос цен²; ОАО «Ростелеком» применяются такие формы закупок как открытый запрос предложений и открытый запрос котировок³; ОАО «РОСНАНО» использует, в том числе, запрос предложений и простую процедуру закупки⁴; Единый отраслевой стандарт закупок Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»⁵ предусматривает выбор поставщика (исполнителя, подрядчика) с помощью процедур, в том числе, запроса ценовых котировок и запроса предложений.

Таким образом, с принятием Закона № 223-ФЗ отечественные компании, подпадающие под действие данного Закона, широко использовали и продолжают использовать в качестве способов закупок запрос котировок и не предусмотренный Законом № 94-ФЗ запрос предложений.

Согласно статье 72 Закона № 44-ФЗ под запросом котировок понимается способ определения контрагента, при котором информация о закупаемых товарах, работах или услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем которого признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта.

¹ Положение о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Военторг». (утверждено решением совета директоров ОАО «Военторг», протокол № 4 от 04.12.2012г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://oaovoentorg.ru/netcat_files/userfiles/Polozhenie_o_zakupkah_Voentorg.pdf (дата обращения - 30.09.2014).

² Положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Интер РАО Сервис» от 24.12.2010 (утверждено Советом директоров ООО «ИНТЕР РАО СЕРВИС» от 07 февраля 2012 г., протокол № 2/12) // Официальный сайт ОАО «Интер РАО». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.interraio-zakupki.ru/purchase/managment/normative-legal-acts/index.php?sphrase_id=29772 (дата обращения - 30.09.2014).

³ Положение о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Ростелеком» (утверждено решением Совета директоров ОАО «Ростелеком». Протокол от 7 февраля 2013 г. № 32). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rostelecom.ru/about/konkurs/Tender_regulation.pdf (дата обращения - 30.09.2014).

⁴ Официальный сайт ГК «Роснано». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusnano.com/Section.aspx/Show/24662> (дата обращения - 30.09.2014).

⁵ Официальный сайт ОАО «Росатом». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakupki.rosatom.ru/?mode=CMSArticle&action=siteview&oid=68&returnurl=&node=af23> (дата обращения - 30.09.2014).

Проводя сравнение положений Закона № 44-ФЗ с Законом № 94-ФЗ, представляется, что прежде в Законе № 94-ФЗ содержалось подобное определение понятия запроса котировок.

Как уже было сказано, положения Закона № 94-ФЗ разработаны с учетом Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ).

В статье 21 Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ, услуг) указано, что заказчик может осуществлять закупки с помощью запроса котировок имеющихся в наличии товаров или услуг, при условии, если они производятся или предоставляются не по конкретным заявкам и поручениям заказчика и для которых функционирует рынок. При этом стоимость договора о закупках должна быть ниже суммы, указанной в правовых актах о закупках.

То есть относительно условий, при выполнении которых допускается проведение запроса котировок, Закон № 94-ФЗ перенял положения Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и, согласно частям 2, 3 статьи 42 Закона № 94-ФЗ, предусмотрел:

- закупка путем запроса котировок допускается в случае, если производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются не по конкретным заявкам заказчика и для которых есть функционирующий рынок;

- заказчик не вправе осуществлять закупку путем запроса котировок на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на сумму более чем пятьсот тысяч рублей в течение квартала.

Если второе условие определяет начальную (максимальную) цену договора (контракта), при превышении которой заказчиком в течение одного квартала необходимо использовать иные способы закупки, то первое условие показывает экономическую сущность запроса котировок¹.

¹ Кирпичев А.Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 140.

Применительно к необходимым условиям проведения запроса котировок, предусмотренным Законом № 94-ФЗ, К.В. Кузнецов отмечает, что с помощью запроса котировок возможна закупка только той продукции, производство которой не будет зависеть от того, есть ли в ней потребность у какого-либо конкретного заказчика¹.

Отмечается, что закупка простых товаров, работ, услуг на типовых условиях договора и оплаты на сложившихся рынках на относительно небольшую сумму является предпочтительной сферой применения запроса котировок².

Как указывается в литературе, понятие «конкретная заявка» может рассматриваться как предметно обозначенная, четко определенная потребность лица в каком-либо конкретном товаре, работе или услуге³. Формулировка «не по конкретным заявкам заказчика» означает то, что «данные товары (работы, услуги) могут быть поставлены (оказаны, выполнены) по заказу любого лица»⁴.

То есть по смыслу Закона № 94-ФЗ, закупка с помощью запроса котировок на определенные товары, работы, услуги, была допустима, если эти товары, работы, услуги были представлены на рынке не независимо от наличия или отсутствия в них государственных (муниципальных) потребностей.

Относительно существования функционирующего рынка на определенный товар, являющийся предметом закупки, суд указал, что коммерческие предложения и котировочные заявки, отвечающие требованиям

¹ См.: Кузнецов К.В. Основные проблемы размещения заказа способом запроса котировок // Государственные и муниципальные закупки-2008: Сборник докладов. М., 2008. С. 98.

² См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (постатейный) / Е.С. Беспалова, А.А. Вострикова, В.Р. Исхакова и др.; под ред. В.Ю. Панченко. Москва, 2012. 160 с.

³ См.: Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» / Под общ. ред. проф. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 257.

⁴ Лермонтов Ю.М. Комментарий к изменениям законодательства о государственных закупках, вступившим в силу с 1 января 2009 г. // СПС «КонсультантПлюс». Абз. 167.

заказчика, свидетельствуют о том, что круг организаций, способных выполнить поставки, является неограниченным¹.

Другой суд отметил, что критерием наличия функционирующего рынка является факт производства соответствующего товара не по конкретным заявкам данного заказчика. Количество производителей товара не является само по себе таким критерием. Иными словами, функционирующий рынок товара есть и тогда, когда товар с заданными характеристиками производится одним производителем, но при этом товар находится в свободном гражданском обороте².

Таким образом, из анализа судебной практики³ представляется сложным установление нарушений части 2 статьи 42 Закона № 94-ФЗ, а также определение наличия функционирующего рынка товара в виду того, что законодателем не раскрывается содержание понятий «функционирующий рынок», «не по конкретным заявкам».

В настоящее время законодатель отошел от использования данного условия при проведении запроса котировок. По-видимому, такое решение связано с невозможностью точно определить содержание понятий «функционирующий рынок», «не по конкретным заявкам». При этом, самостоятельно раскрывая содержание указанных категорий, заказчик, тем самым, берет на себя определенные риски.

В соответствии с действующим законодательством проведение запроса котировок допускается при одновременном соблюдении следующих требований (часть 2 статьи 72 Закона № 44-ФЗ):

¹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2013 по делу № А56-14631/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.08.2013 № 18АП-6967/2013 по делу № А07-137/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2013 по делу № А56-14631/2013, постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.08.2013 № 18АП-6967/2013 по делу № А07-137/2013 // СПС «КонсультантПлюс»; Обзор судебной практики по вопросам, связанным с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (Подготовлен Управлением контроля размещения государственного заказа ФАС России, август 2014), решение Арбитражного суда Свердловской области от 20.04.2014 по делу № А60-1403/2011 // СПС «Гарант».

- начальная (максимальная) цена контракта должна быть не более пятисот тысяч рублей;

- годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, не должен превышать десять процентов объема средств, предусмотренных на все закупки заказчика в соответствии с планом-графиком, и не должен составлять более ста миллионов рублей в год.

В этой связи можно утверждать, что новые законодательные положения являются более гибкими для заказчика, позволяя ему использовать различные способы закупок, при этом количественное ограничение запроса котировок теоретически остался неизменным¹.

Также Законе № 44-ФЗ устанавливаются особенности регулирования специальных видов запроса котировок: для обеспечения деятельности заказчика на территории иностранного государства (статья 75 Закона № 44-ФЗ);

для оказания скорой помощи в экстренной или неотложной форме и нормального жизнеобеспечения граждан (статья 76 Закона № 44-ФЗ); для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера (статья 80 Закона № 44-ФЗ).

Рассмотрим понятие запроса котировок, которое дается в положениях о закупках отдельных организаций, подпадающих под действие Закона № 223-ФЗ.

В соответствии с пунктом 2.12 Положения о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Военторг»² под запросом котировок понимается конкурентная процедура размещения заказа, по результатам проведения которой заказчик может заключить договор с участником процедуры закупки, чья заявка в наибольшей степени соответствует требованиям заказчика, указанным в

¹ Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 96.

² Положение о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Военторг». Утверждено решением совета директоров ОАО «Военторг» протокол № 4 от 04.12.2012г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://oaovoentorg.ru/netcat_files/userfiles/Polozhenie_o_zakupkah_Voentorg.pdf (дата обращения - 30.09.2014).

извещении о проведении закупочной процедуры. При этом цена не является единственным критерием отбора.

В соответствии с пунктами 28.1, 28.2, 28.7. Положения о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Интер РАО Сервис»¹ запрос цен определяется как конкурентный способ закупки, победителем которого признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену договора, при условии соответствия других параметров закупки. Положением «Интер РАО Сервис» предусмотрены условия проведения запроса цен: способ закупки предназначен для закупок простой продукции, наличие функционирующего рынка, планируемая стоимость закупки не превышает десять миллионов рублей.

Согласно пунктам 19.1, 19.3 Положения о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Ростелеком»² открытый запрос котировок – способ закупки, не являющийся формой проведения торгов, победителем которой признается участник, предложивший наиболее низкую цену договора.

Во всех определениях по-разному определяется суть запроса котировок: в соответствии с Законом № 44-ФЗ это способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя); в положении о закупках ОАО «Военторг» сказано, что это процедура размещения заказа; а в положениях о закупках ОАО «ИнтерРАО Сервис» и ОАО «Ростелеком» это способ закупки. Однако, исходя из сравнения в первом параграфе понятия «закупка» с иными схожими категориями, видно, что все указанные выше категории тождественны.

¹ Положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Интер РАО Сервис» от 24.12.2010 (утверждено Советом директоров ООО «ИНТЕР РАО СЕРВИС» от 7 февраля 2012 г., протокол № 2/12) // Официальный сайт ОАО «Интер РАО». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.interraо-zakupki.ru/activities/!!!%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B0%D1%85_%D0%94%D0%97%D0%9E.pdf (дата обращения - 30.09.2014).

² Положение о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Ростелеком» (утверждено решением Совета директоров ОАО «Ростелеком», протокол от 7 февраля 2013 г. № 32). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rostelecom.ru/about/konkurs/Tender_regulation.pdf (дата обращения - 30.09.2014).

Рассмотренные определения запроса котировок едины в том, что запрос котировок – это конкурентный способ закупки и его целью является поиск поставщика (исполнителя, подрядчика), однако отличаются тем, какое понятие берется в качестве родового.

Исходя из понятия юридической процедуры, а также понятия закупки и иных категорий, которые были раскрыты в первом параграфе, юридическая суть запроса котировок состоит именно в процедуре размещения заказа и выбора поставщика (так как договор может быть и не заключен, а результаты запроса котировок будут учтены при организации следующей закупки).

Таким образом, запрос котировок является способом закупки, при котором происходит информирование неопределенного круга лиц о проведении закупки и определение в качестве контрагента того участника закупки, который предложил наиболее низкую цену договора при условии соответствия другим критериям закупки.

Близким к запросу котировок является такой способ осуществления закупок как запрос предложений. Стоит отметить, что указанный способ закупок активно применяется в практике частных организаций¹.

Заказчик, изначально заинтересованный в заключении договора, может даже провести запрос предложений без цели дальнейшего заключения договора в случае если он, например, не располагает конкретной информацией о характеристиках товара, среднерыночных ценах на него, рынке в целом, климатических особенностях выполнения работ и прочее. В этом случае при проведении процедуры запроса предложений заказчиком принимается решение о приемлемых условиях договора, который впоследствии может быть заключен, в том числе, с организацией, не принимавшей участия в запросе

¹ См., например, п. 4.1 Положения о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Третья генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» (ОГК-3), утв. Советом директоров 19 ноября 2007 г., Протокол № 92 // http://www.ogk3.ru/userdata/docs/polozhenie_zakup_19112007.pdf; п. 5.1 Положения о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Петербургская сбытовая компания», утв. Советом директоров 11 апреля 2008 г., Протокол № 2008-4 // <http://www.pesc.ru/purchase/136/> (дата обращения - 30.09.2014).

предложений. Такая процедура выбора контрагента широко распространена практически во всех сферах предпринимательской деятельности¹.

Следовательно, представляется верным, что заказчиками проводится запрос предложений в случаях, когда они преследуют определенную цель закупки, но не до конца понимают способы ее достижения, в этой связи они запрашивают варианты у поставщиков (подрядчиков, исполнителей)².

Предложение формулирует участник запроса предложений, а заказчик размещает свои требования и пожелания, которые иногда могут носить достаточно общий характер и необходимы лишь для определения состава желающих представить свое предложение.

Так, например, суд³ указал, что запрос предложений может проводиться в случае закупки лекарственных препаратов, поскольку заказчик не имеет четкого представления о полной характеристике приобретаемого товара.

В части 2 статьи 83 Закона № 44-ФЗ установлен исчерпывающий перечень случаев, когда заказчик имеет право осуществлять закупку путем проведения запроса предложений:

- заключения контракта на поставки спортивного инвентаря, экипировки и оборудования, необходимых для подготовки и участия спортивных сборных команд Российской Федерации по олимпийским и паралимпийским видам спорта, а также в Олимпийских и Паралимпийских играх;
- осуществления закупок лекарственных препаратов, которые необходимы пациенту при наличии медицинских показаний по решению врачебной комиссии;
- признания повторного конкурса, электронного аукциона не состоявшимся;

¹ Беляева О.А. Приглашение делать предложения и торги: вопросы разграничения // Хозяйство и право. 2009. № 11. С. 126-131.

² См.: Храбкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. М., 2011. С. 22.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 04.02.2014 № 373-О // СПС «КосультантПлюс».

- осуществления закупок изделий народных художественных промыслов, образцы которых зарегистрированы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

- осуществления закупок услуг по защите интересов Российской Федерации в случае подачи физическими лицами и (или) юридическими лицами в судебные органы иностранных государств, международные суды и арбитражи исков к Российской Федерации при условии необходимости привлечения российских и (или) иностранных специалистов, экспертов и адвокатов к оказанию таких услуг;

- осуществления закупки товара, работы или услуги, являющихся предметом контракта, который расторгнут заказчиком на основании решения об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Следует отметить, что в первой редакции Закона № 44-ФЗ¹ было больше случаев, когда заказчик мог осуществлять закупку путем проведения запроса предложений. Так, заказчики вправе были использовать запрос предложений также в случаях заключения договора энергоснабжения или договора купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии; заключения контракта на оказание преподавательских услуг и др.

В настоящее время закупка для исключенных из первоначальной редакции Закона № 44-ФЗ случаев проведения запроса предложений проводится иными способами определения контрагента. Так, например, заключение контракта на оказание преподавательских услуг, договора купли-продажи электрической энергии осуществляется путем проведения закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)².

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (в ред. № 1 от 05.04.2013, редакция не действовала) // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. N 14. ст. 1652.

² Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Режим доступа:

В соответствии со статьей 83 Закона № 44-ФЗ под запросом предложений понимается способ определения контрагента, при котором информация о закупаемых товарах, работах или услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

Рассмотрим определение понятия запроса предложений в положениях о закупках отдельных юридических лиц, подпадающих под действие закона № 223-ФЗ.

В соответствии со статьей 8.1 Положения о закупках ОАО «Связьинвест»¹ под запросом предложений понимается способ осуществления закупок без проведения торгов и в сокращенные сроки, при котором информация о потребностях Общества в товарах, работах, услугах доводится до неограниченного круга лиц путем опубликования на официальном сайте извещения о проведении запроса предложений, и победителем признается лицо, которое предложило наилучшие условия исполнения договора в соответствии с установленными критериями и порядком оценки и сопоставления заявок.

[http://zakupki.gov.ru/epz/order/quicksearch/search.html?searchString=%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85+%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3](http://zakupki.gov.ru/epz/order/quicksearch/search.html?searchString=%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85+%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3;);

<http://zakupki.gov.ru/epz/order/quicksearch/search.html?searchString=%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B6%D0%B8+%D1%8D%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9+%D1%8D%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B8%D0%B8> (дата обращения – 04.04.2015).

¹ Положение о закупках товаров, работ, услуг для собственных нужд ОАО «Связьинвест» (редакция №2) (утверждено Правлением ОАО «Связьинвест», протокол № 7 от 21 июня 2011 г.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: zakupki.gov.ru (дата обращения - 30.09.2014).

Согласно пунктам 1.2.11, 4.2.2. Положения о закупках товаров, работ услуг ОАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром¹ запрос предложений – конкурентная закупка, не являющаяся торгами (конкурсом, аукционом) или публичным конкурсом, правила проведения которой регламентируются Положением, по результатам проведения которой может быть определена лучшая заявка на участие в запросе предложений, содержащая лучшие условия поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, представленная участником, наиболее полно соответствующим требованиям документации о запросе предложений, и заключен договор. Запрос предложений может быть открытым или закрытым, одно- или двухэтапным, без проведения или с проведением предварительного отбора.

В соответствии с Положением о закупках ОАО «ЗМЗ»² под запросом предложений понимается процедура исследования рыночных предложений и выбора контрагента, при которой заказчиком определяется по результатам рассмотрения всех поступивших предложений участника запроса предложений, предложившего лучшие условия исполнения договора.

Согласно пунктам 20.1, 20.3. Положения о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Ростелеком»³ открытый запрос предложений определяется как способ закупки, не являющийся формой проведения торгов, победителем которой признаётся участник, который предложил лучшие условия исполнения договора. При этом открытый запрос предложений не накладывает на Общество обязательств по заключению договора с победителем открытого запроса предложений или иным участником.

¹ Положение о закупках товаров, работ услуг ОАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром (утверждено решением Совета директоров ОАО «Газпром» от 19 апреля 2012 г. № 1969). Режим доступа: <http://www.gazprom.ru/f/posts/21/053269/2014-06-27-polozhenie-o-zakupkah.pdf> (дата обращения - 30.09.2014).

² Положение о закупках ОАО «ЗМЗ» (утверждено решением совета директоров ОАО «Заволжский моторный завод», протокол № 10 от 24.12.2012г.). Режим доступа: http://www.zmz.ru/supplier/Polozhenie_o_zakupkah_OAO_ZMZ_po_223_FZ (дата обращения - 30.09.2014).

³ Положение о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Ростелеком» (утверждено решением Совета директоров ОАО «Ростелеком», протокол от 7 февраля 2013 г. № 32). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.rostelecom.ru/about/konkurs/Tender_regulation.pdf (дата обращения - 30.09.2014).

В соответствии с пунктами 27.1, 27.2. Положения о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Интер РАО Сервис»¹ запрос предложений - конкурентный способ закупки, победителем которой признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения договора и предложению которого, согласно критериям определения победителя, присвоено первое место. Запрос предложений может быть открытым или закрытым.

В рассмотренных определениях (так же как при определении понятия запроса котировок) по-разному определяется суть запроса предложений: в соответствии с Законом № 44-ФЗ это способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя); в положении о закупках ОАО «Связьинвест» сказано, что это способ осуществления закупок; в положениях о закупках ОАО «ИнтерРАО Сервис» и ОАО «Ростелеком» это способ закупки; а в Положении закупках ОАО «ЗМЗ» это процедура исследования рыночных предложений и выбора поставщика. Определения сходятся в том, что запрос предложений – это конкурентный способ закупки и его целью является поиск поставщика (исполнителя, подрядчика).

Исходя из понятия закупки, а также понятия юридической процедуры, представляется, что экономическая суть запроса предложений аналогична сути запроса котировок и состоит в процедуре исследования рыночных предложений и выбора поставщика (подрядчика, исполнителя). Юридическая суть запроса предложений, в свою очередь, состоит в процедуре размещения заказа и принятия решения об условиях будущего договора, а также выбора контрагента (в случае не заключения договора результаты запроса предложений будут учтены при организации следующей закупки).

¹ Положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Интер РАО Сервис» от 24.12.2010 (утверждено Советом директоров ООО «ИНТЕР РАО СЕРВИС» от « 07 » февраля 2012 г., протокол № 2/12) // Официальный сайт ОАО «Интер РАО». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.interra-zakupki.ru/activities/!!!%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B0%D1%85_%D0%94%D0%97%D0%9E.pdf (дата обращения - 30.09.2014).

Согласно части 16 статьи 83 Закона № 44-ФЗ окончательное предложение признается выигравшим, если оно наилучшим образом соответствует указанным заказчиком требованиям к товарам (работам, услугам) в соответствии с критериями, установленными в извещении о проведении запроса предложений.

Таким образом, под запросом предложений понимается способ закупки, при котором происходит информирование неопределенного круга лиц о проведении закупки и определение в качестве контрагента того участника закупки, который предложил в соответствии с критериями, указанными в извещении о проведении запроса предложений, условия договора, наилучшим образом соответствующие установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

В соответствии с частью 12 статьи 83 Закона № 44-ФЗ запрос предложений завершается оглашением условий исполнения контракта, содержащихся в заявке, признанной лучшей (или условий, содержащихся в единственной заявке на участие в запросе предложений). Следовательно, процедура направления и рассмотрения окончательных предложений, в результате которой определяется победитель, согласно указанным положениям Закона № 44-ФЗ, не входит в процедуру запроса предложений.

Вместе с тем, как было указано выше, сутью запроса предложений является процедура размещения заказа и выбор поставщика (подрядчика, исполнителя), предлагающего наиболее выгодные условия договора и в силу части 1 статьи 83 Закона № 44-ФЗ направившего окончательное предложение. На наш взгляд, норма части 12 статьи 83 Закона № 44-ФЗ не соответствует сути запроса предложений. В связи с этим, представляется необходимым исключить из части 12 статьи 83 Закона № 44-ФЗ положение о том, что после оглашения условий исполнения контракта, содержащихся в заявке, признанной лучшей, или условий, содержащихся в единственной заявке на участие в запросе предложений, запрос предложений завершается, и

предусмотреть, что запрос предложений завершается подписанием итогового протокола, в котором фиксируются все условия, указанные в окончательных предложениях участников запроса предложений, принятое на основании результатов оценки окончательных предложений решение о присвоении таким окончательным предложениям порядковых номеров и условия победителя запроса предложений¹.

Следует отметить, что как дефиниция «торги» объединяет понятия конкурсы и аукционы, так в некоторых нормативных правовых актах закупки с помощью запроса предложений и запроса котировок объединяются в одно понятие. Так, в соответствии со статьей 9 Соглашения о государственных (муниципальных) закупках² запрос предложений и запрос котировок отождествляются и рассматриваются вместе. В статье 5 данного документа, в частности, говорится, что закупки проводятся любыми из способов, предусмотренных законодательством государства Стороны о закупках, в том числе в форме запроса ценовых предложений (запроса котировок).

Следовательно, для разграничения запроса котировок и запроса предложений как способов закупок между собой необходимо определить их сходства и отличительные особенности. Рассмотрение данного вопроса не возможно без анализа процедуры проведения запроса котировок и запроса предложений. В связи с этим целесообразно вернуться к поставленному вопросу в третьей главе.

Подводя итог главе, можно сформулировать следующие авторские определения запроса предложений и запроса котировок. Под запросом предложений следует понимать способ закупки, при котором происходит информирование неопределенного круга лиц о проведении закупки и определение в качестве контрагента того участника закупки, который

¹ Яковлева И.Г. Понятие запроса предложений как способа закупки // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Кутафинские чтения). В 2 кн. Кн. 1. М., 2015. С. 209, 210.

² Соглашение о государственных (муниципальных) закупках (Заключено в г. Москве 09.12.2010) // СЗ РФ. 30.01.2012. № 5. Ст. 540.

предложил в соответствии с критериями, указанными в извещении о проведении запроса предложений, условия договора, наилучшим образом соответствующие установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге¹.

Запрос котировок - это способ закупки, при котором происходит информирование неопределенного круга лиц о проведении закупки и определение в качестве контрагента того участника закупки, который предложил наиболее низкую цену договора при условии соответствия другим критериям закупки.

Таким образом, понятие запроса котировок является видовым по отношению к запросу предложений: запрос котировок – это упрощенный по критериям (единственный критерий определения контрагента – цена) и процедуре (отсутствует документация о закупке и необходимость повторного предложения условий договора) запрос предложений.

¹ Яковлева И.Г. Понятие запроса предложений как способа закупки // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Кутафинские чтения). В 2 кн. Кн. 1. М., 2015. С. 212, 213.

ГЛАВА 2. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЗАПРОСА КОТИРОВОК И ЗАПРОСА ПРЕДЛОЖЕНИЙ

2.1. Соотношение запроса котировок и запроса предложений с аукционом и конкурсом

В Законе № 44-ФЗ закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) противопоставляется всем остальным – конкурентным – способам определения контрагента.

Таким образом, можно говорить о том, что в Законе № 44-ФЗ аукцион, конкурс, запрос котировок и запрос предложений объединены в одну группу, в то время как в Законе № 94-ФЗ они находились в разных группах: путем проведения торгов (конкурс, аукцион) и без проведения торгов (запрос котировок и по аналогии в данную группу следует отнести запрос предложений).

Среди исследователей отсутствует единство относительно правовой природы запроса котировок и запроса предложений. Одни рассматривают запрос котировок как упрощенную форму аукциона, а запрос предложений – упрощенную форму конкурса¹. Другие, наоборот, утверждают, что подход отождествления запроса котировок и запроса предложений с конкурсом и аукционом является неверным².

¹ См.: например, Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009. С. 137; Зинченко С.А., Ванин В.В. Проблемы заключения государственных и муниципальных контрактов на торгах // Проблемы предпринимательского (хозяйственного) права в современной России. М., 2007. № 2. С. 152, 154; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (постатейный) / Е.С. Беспалова, А.А. Вострикова, В.Р. Исакова и др., под ред. В.Ю. Панченко. Москва, 2012. (автор параграфа – В.Ю. Панченко) // СПС «КонсультантПлюс»; Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 101, 107.

² См.: например, Кузнецов К.В. Основные проблемы размещения заказа способом запроса котировок // Государственные и муниципальные закупки – 2008. Сборник докладов III Всероссийской практической конференции – семинара. М., 2008. С. 97; Борисов Д.Ю. Гражданско-правовая регламентация торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. С. 8.

В соответствии со статьей 24 Закона № 44-ФЗ под аукционом понимается способ закупки, при котором победителем признается участник, предложивший наименьшую цену контракта. Аукцион может быть в электронной форме или закрытым.

В соответствии с Законом № 44-ФЗ запрос котировок имеет значительные сходства с аукционом, в частности:

- победителем размещения заказа признается участник, предложивший наиболее низкую цену контракта (ч. 4 ст. 24, ст. 68, ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 86 Закона № 44-ФЗ);

- при проведении аукциона и запроса котировок достаточно использовать один критерий оценки заявок при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) – цену контракта (ч. 4 ст. 32 Закона № 44-ФЗ);

- в случаях проведения запроса котировок и электронного аукциона публикация и размещение извещения осуществляется в единой информационной системе (ч. 1 ст. 59, ч. 1 ст. 72 Закона № 44-ФЗ), однако при проведении закрытого аукциона – такой публикации в единой информационной системе, а также в средствах массовой информации не допускается (ч. 3 ст. 86 Закона № 44-ФЗ);

- информация о закупке (в случаях запроса котировок и электронного аукциона) сообщается неограниченному кругу лиц (ч. 1 ст. 59, ч. 1 ст. 72 Закона № 44-ФЗ), лишь при проведении закрытого аукциона информация о его проведении направляется ограниченному кругу лиц (ст. 84 Закона № 44-ФЗ). Необходимо отметить, что отдельными организациями¹, подпадающими под действие Закона № 223-ФЗ, также может сообщаться информация о закупке

¹ См., например, п. 28.4 Положения о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Интер РАО Сервис» от 24.12.2010 (утверждено Советом директоров ООО «ИНТЕР РАО СЕРВИС» от « 07 » февраля 2012 г., протокол № 2/12) // Официальный сайт ОАО «Интер РАО». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.interra-zakupki.ru/activities/!!!%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B0%D1%85_%D0%94%D0%97%D0%9E.pdf (дата обращения - 30.09.2014).

определенному кругу лиц, в случаях, когда положением о закупке допускается закрытый запрос котировок;

- и при проведении запроса котировок, и при проведении аукциона имеются ограничения на их проведение (ч. 2 ст. 72, ч. 2 ст. 59, ст. 84, 86 Закона № 44-ФЗ);

- обязательность заключения договора с победителем (ст. 70, 78, 91 Закона № 44-ФЗ).

В то же время между запросом котировок и аукционом имеется значительное количество различий, в том числе:

- начальная (максимальная) цена контракта для запроса котировок не может превышать пятьсот тысяч рублей (ч. 2 ст. 72 Закона № 44-ФЗ), для аукциона начальная (максимальная) цена контракта не ограничена (ст. 22 Закона № 44-ФЗ);

- запрос котировок по Закону № 44-ФЗ может проводиться только в открытой форме, в отличие от аукциона, который может быть также закрытым в предусмотренных Законом случаях. Отметим, что отдельные организации, не являющиеся заказчиками по Закону № 94-ФЗ, использовали раньше или продолжают использовать в настоящее время в своей хозяйственной деятельности закрытый запрос котировок¹;

- запрос котировок, в отличие от аукциона, обычно проводится в небольшие сроки;

- при запросе котировок заказчик размещает лишь извещение о проведении запроса котировок, при аукционе – также документацию о нем (ст. 59, 72, 86 Закона № 44-ФЗ);

- запрос котировок не предполагает, как правило, комплекта документов – от участников требуется только подача заявки, в которой выражается согласие с условиями договора и дается предложение о его цене; при

¹ См., например: ч. 9 ст. 13 Единого отраслевого стандарта закупок Государственной корпорации «Росатом», утв. Приказом генерального директора ГК «Росатом» от 27 июля 2009 г. // <http://zakupki.rosatom.ru/?mode=CMSArticle&action=siteview&oid=68&returnurl=&node=af23> (дата обращения - 30.09.2014).

проведении электронного аукциона от участника требуется также получение аккредитации на электронной площадке в порядке статьи 61 Закона № 44-ФЗ, а при проведении закрытого аукциона в заявке должна содержаться определенная информация, а также документы, указанные в статье 88 Закона № 44-ФЗ;

- в отличие от запроса котировок, при проведении аукциона участниками предоставляется обеспечение заявки на участие (ст. 44 Закона № 44-ФЗ);

- по результатам рассмотрения заявок, в случае запроса котировок, определяется победитель запроса котировок и подписывается протокол подведения итогов (ст. 78 Закона № 44-ФЗ); в случае аукциона – по результатам рассмотрения заявок принимается решение о допуске или отказе в допуске подавшего заявку участника закупки к участию в аукционе (ст. 67, 89 Закона № 44-ФЗ).

Рассматривая запрос предложений и конкурс, следует отметить, что порядок проведения запроса предложений во многом совпадает с порядком проведения конкурса.

В силу части 3 статьи 24 Закона № 44-ФЗ конкурсом признается способ закупки, при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта. Частью 2 статьи 24 Закона № 44-ФЗ предусматриваются открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс.

Отметим основные сходства запроса предложений и конкурса как способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя):

- запрос предложений и конкурс могут быть как открытыми (с публикацией извещения в печатных средствах массовой информации или в единой информационной системе), так и закрытыми (с участием лиц, заранее получивших персональное приглашение) (ст. 48, 83, 85 Закона № 44-ФЗ).

Отдельными организациями¹, подпадающими под действие Закона № 223-ФЗ, также могут проводиться открытые и закрытые запросы предложений в случаях, когда это указано в положении о закупке;

- невозможность проведения переговоров с участниками закупки;
- помимо извещения о проведении конкурса или запроса предложений, необходимо размещать конкурсную документацию или документацию о проведении запроса предложений соответственно (ст. 50, 83 Закона № 44-ФЗ);
- при проведении конкурса и запроса предложений участниками предоставляется обеспечение заявки на участие (ст. 44, ч. 4 ст. 83 Закона № 44-ФЗ);
- договор заключается с тем участником, предложение которого наиболее полно отвечает потребностям заказчика, по итогам оценки в соответствии с опубликованными критериями и порядком оценки предложений в извещениях о проведении запроса предложений или конкурса.

Основными отличиями запроса предложений от конкурса считаются следующие:

- законом определены случаи осуществления закупки путем запроса предложений, в то время как конкурс является основным способом осуществления закупки и может проводиться в любых закупках (ст. 48 Закона № 44-ФЗ);
- более короткие по сравнению с конкурсом сроки приема заявок при запросе предложений и их рассмотрение;

¹ См., например, п. 27.4 Положения о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Интер РАО Сервис» от 24.12.2010 (утверждено Советом директоров ООО «ИНТЕР РАО СЕРВИС» от « 07 » февраля 2012 г., протокол № 2/12) // Официальный сайт ОАО «Интер РАО». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.interra-zakupki.ru/activities/!!!%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B0%D1%85_%D0%94%D0%97%D0%9E.pdf (дата обращения - 30.09.2014)

- в отличие от запроса предложений при проведении конкурса заказчик вправе вносить изменения в извещение о проведении конкурса (ст. 49, 83 Закона № 44-ФЗ);

- победителем конкурса признается участник, заявке которого конкурсной комиссией присвоен первый номер по результатам оценки всех заявок на участие в конкурсе (ст. 52 Закона № 44-ФЗ), при проведении запроса предложений победителем признается участник или участники, заявка которого признана лучшей по итогам рассмотрения всех заявок на участие в запросе предложений, а также окончательных предложений (ст. 83 Закона № 44-ФЗ)

- в отличие от запроса предложений по результатам проведения конкурса в обязательном порядке заключается договор (ст. 54, ч. 12, 16 ст. 83 Закона № 44-ФЗ). Кроме того, в случае, если организатор запроса предложений не подпадает под действие Закона № 44-ФЗ, он может провести запрос предложений без цели дальнейшего заключения конкретного договора.

Следует отметить, что аукцион – это упрощенный по критериям определения победителя конкурс.

Согласно части 4 статьи 32 Закона № 44-ФЗ при указании заказчиком в документации о закупке используемых при определении контрагента критериев количество таких критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, одним из которых является цена контракта.

В силу статьи 17.1 Закона № 135-ФЗ, пункта 77 Правил проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденных приказом ФАС России от 10.02.2010 № 67, при определении победителя торгов в форме конкурса помимо цены договора необходимо учитывать и иные критерии

оценки заявок на участие в конкурсе, которые являются предложениями об условиях исполнения договора.

Как указано в правовой позиции Верховного суда Российской Федерации¹, поскольку конкурсная документация не содержала иных критериев оценки заявок на участие в конкурсе кроме размера арендной платы в год, и победителем конкурса признана организация как участник, предложивший наиболее высокую цену договора аренды, а не лучшие условия выполнения договора, администрацией фактически объявлен аукцион, а не конкурс.

Следовательно, понятие аукциона можно считать видовым по отношению к конкурсу: аукцион – это упрощенный по критериям (единственный критерий определения контрагента – цена) конкурс.

Таким образом, запрос котировок является упрощенной формой аукциона, а запрос предложений – упрощенной формой конкурса.

В пункте 4 статьи 447 ГК РФ аукцион и конкурс именуется формами торгов.

Однако, несмотря на частое использование в теории и законодательстве термина «торги», законодатель не определил критерии отнесения тех или иных способов определения контрагента к торгам.

Вместе с тем, в научной литературе отмечается, что торгами является особый порядок заключения договора с лицом, выигравшим торги, состоящий в организации собственником вещи или иным управомоченным лицом состязания между лицами на предмет наиболее выгодных условий договора².

¹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 14.09.2015 № 309-ЭС15-11323 по делу № А47-6467/2014; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29.05.2015 по делу № А47-6467/2014 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации. Режим доступа: <http://kad.arbitr.ru/Card/d0ea834f-3855-4011-b596-2460f2f58d70> (дата обращения - 09.12.2015).

² Агешкина Н.А., Баринов Н.А., Бевзюк Е.А., Беляев М.А., Бирюкова Т.А., Вахрушева Ю.Н., Гришина Я.С., Закиров Р.Ю., Кожевников О.А., Копьев А.В., Кухаренко Т.А., Морозов А.П., Морозов С.Ю., Серебренников М.М., Шадрин Е.Г., Юдина А.Б. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014.

Выделяются следующие особенности торгов: наличие публичного интереса, состязательность сторон, необходимость регламентации процедур для создания конкурентной среды, наличие механизмов контроля, позволяющие оперативно устранить нарушения¹.

Н.А. Курц отмечает, что запрос котировок и запрос предложений содержат все стадии торгов: опубликование извещения, подача заявок участниками, рассмотрение и оценка заявок, заключение договора с участником².

А.Е. Кирпичев относит запрос котировок к процедурам, фактически равным торгам, однако императивно от них отделенным³.

В судебной практике относительно соотношения понятий «торги» и «запрос котировок» можно встретить такие разъяснения: запрос котировок - это форма проведения закупок, не являющаяся торгами⁴; размещение заказа может осуществляться без проведения торгов в форме запроса котировок⁵; признание недействительными торгов в форме запроса котировок⁶.

Из проведенного сравнения запроса котировок с аукционом и запроса предложений с конкурсом, представляется, что запрос котировок и запрос предложений:

- являются состязательными способами закупок;
- процедура проведения запроса котировок и запроса предложений во многом схожа с процедурой проведения торгов;

¹ См.: например, Балакин Д. Торги в законодательстве о публичных закупках и в ГК РФ. // Конкуренция и право. 2013. № 4. С. 17-20; Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012 // СПС «Консультант»; Фоминых О.М. Признание недействительными торгов и заключенных на них договоров: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С.30.

² Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 101, 107.

³ Кирпичев А.Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 22.

⁴ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 21.05.2013 по делу № А19-22577/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Решение Свердловского областного суда от 22.05.2013 по делу № 72-306/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Определение ВАС РФ от 04.02.2013 № ВАС-260/13 по делу № А40-43837/11-149-161 // СПС «КонсультантПлюс».

- одинаковый механизм заключения договора по результатам проведения¹.

Фактически отличия между запросом котировок с аукционом сводятся лишь к начальной (максимальной) цене контракта, а также разным срокам проведения данных способов закупок.

Различия запроса предложений и конкурса, главным образом, проявляются в законодательно установленных критериях возможности использования указанных способов закупок и разных сроках их проведения.

Итак, по нашему мнению, запрос котировок и запрос предложений также могут считаться формами торгов².

Отметим, что ранее действовавший Закон № 94-ФЗ определял запрос котировок (по аналогии и запрос предложений) как способ закупки без проведения торгов. Закон № 44-ФЗ не использует понятие «торги», а применяет термин «конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)», поскольку данным Законом, помимо аукционов и конкурсов, регулируются также процедуры запроса котировок и запроса предложений, также относящиеся к числу конкурентных способов закупок.

В то же время с 01 июля 2015 года вступили в силу изменения в ГК РФ³, согласно которым торги проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом. То есть правила о торгах будут распространяться на все конкурентные способы определения контрагента в специальных законах, в том числе на запрос котировок и запрос предложений.

¹ Яковлева И.Г. Понятие запроса предложений как способа закупки // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Кутафинские чтения). В 2 кн. Кн. 1. М., 2015. С. 212, 213.

² Яковлева И.Г. Понятие запроса предложений как способа закупки // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Кутафинские чтения). В 2 кн. Кн. 1. М., 2015. С. 212, 213.

³ Федеральный закон от 08.03.2015 № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.03.2015. № 10. ст. 1412.

Следовательно, в настоящее время определено на законодательном уровне, что запрос котировок и запрос предложений являются формами торгов.

Таким образом, в гражданском законодательстве устранен существенный пробел.

Вместе с тем, как указывает Д. Балакин, изменения не учитывают особенности Закона № 223-ФЗ, которым вопрос об используемых способах закупок не регулируется, а определяется заказчиком в положении о закупках. Поэтому, по мнению исследователя, для этой сферы торгами останутся только конкурсы и аукционы¹.

На наш взгляд, такая позиция не увязывается с общими представлениями о праве, когда законодателем, наряду с прямым способом изложения нормы права, может использоваться бланкетный способ (отсылка в статье закона к другим правовым актам).

Таким образом, в данном параграфе были рассмотрены вопросы соотношения запроса котировок и запроса предложений, с одной стороны, и аукциона и конкурса, с другой.

В Законе № 44-ФЗ аукцион, конкурс, запрос котировок и запрос предложений объединены в одну группу – конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в то время как в Законе № 94-ФЗ они находились в разных группах.

На основе проведенного анализа были выявлены сходства и различия аукциона и запроса котировок, конкурса и запроса предложений, по результатам которых сделаны выводы:

1. запрос котировок следует считать упрощенной формой аукциона, а запрос предложений – упрощенной формой конкурса;
2. запрос котировок и запрос предложений, наряду с аукционом и конкурсом, являются формами торгов. Общие положения, касающиеся

¹ Балакин Д. Торги в законодательстве о публичных закупках и в ГК РФ // Конкуренция и право. 2013. № 4. С. 19.

проведения торгов и порядка заключения договора на торгах, содержатся в ГК РФ.

Вместе с тем, в пункте 6 статьи 447 ГК РФ установлено, что правила, предусмотренные ГК РФ, касающиеся организации и проведения торгов, признания их недействительными, применяются к торгам, если иное не установлено законом или не вытекает из существа отношений.

Следовательно, к запросу котировок и запросу предложений применяются нормы ГК РФ о торгах в части, не противоречащей Закону № 44-ФЗ и Закону № 223-ФЗ.

2.2. Запрос котировок и запрос предложений как формы преддоговорных отношений

В теории гражданского права заключение договора рассматривается как своеобразный длящийся процесс согласования воли субъектов будущего договорного отношения¹.

Статьей 432 ГК РФ определено, что договор заключается посредством направления оферты (предложения заключить договор) одной из сторон и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной.

Вместе с тем, договор, если иное не вытекает из его существа, согласно пункту 1 статьи 447 ГК РФ, может быть заключен путем проведения торгов. В научной литературе², а также некоторых судебных решениях¹ заключение

¹ Шевченко Е.Е. Заключение гражданско-правовых договоров: проблемы теории и судебно-арбитражной практики. М.; Берлин: Infotropicmedia, 2012. С. 8.

² См.: например, Турсунова Ю.С. Торги как способ заключения договора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004; Беляева О.А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов. М., 2010. С. 5; Борисов Д.Ю. Проблемы определения понятия торгов в российском законодательстве // Современное право. 2009. № 12; Истомин В.Г. Юридическая сущность и проблемы реализации отдельных полномочий антимонопольного органа по защите прав и законных интересов участников торгов // Конкурентное право. 2015. № 1. С. 40; Беляева О.А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 10; Сахабутдинова Д.Н. Торги как субинститут договорного права и юридическая процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2007. С. 11.

договора путем проведения торгов определяется в качестве специального способа заключения договора.

В литературе советского периода отмечалось, что заключение договора осуществляется в процессе переговоров, а способами заключения договора являются определенные действия, посредством которых достигается взаимосогласованная воля сторон².

В современной договорной теории считается, что заключению договора предшествует многообразие действий, осуществляемых участниками преддоговорных отношений в ходе договорной работы в целях определения и согласования условий договора³.

А.Н. Кучер определяет понятие преддоговорных отношений как преддоговорный процесс, то есть деятельность сторон, предшествующая их договорным отношениям. При этом к юридически значимым этапам преддоговорного процесса относятся структурирование будущих договорных отношений, юридическая проверка будущего контрагента, непосредственная процедура заключения договора, приведение договора в надлежащую форму и государственная регистрация⁴.

Правоотношения, возникающие на стадии подготовки к заключению договора, по мнению В.В. Богданова, носят переходный характер и представляют собой промежуточное звено между преддоговорными отношениями сторон, не урегулированными ни нормами права, ни положениями договора, и договорными отношениями. Основной целью

¹ См.: например, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 21.11.2014 по делу № 29-2617/2014; постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 63 «О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 3; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 2814/10 по делу № А56-7912/2008 // Вестник ВАС РФ. 2010. № 10; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 1 июня 2011 г. по делу № А03-12173/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

² Советское гражданское право: Учебник / Под ред. В.П. Грибанова, С.М. Корнеева. Т. 1. М., 1979. С. 468.

³ Полякевич В.Г. Ответственность за преддоговорные нарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16.

⁴ Кучер А.Н. Теория и практика преддоговорного этапа: юридический аспект. М.: Статут, 2005. С. 15 - 31.

преддоговорных отношений является подготовка к возникновению в будущем гражданско-правового договора¹.

Как отмечает В.Г. Полякевич, правовая природа преддоговорных отношений сторон связана с существованием особых обязательств, возникающих в процессе заключения договора. При этом за неисполнение или ненадлежащее исполнение данных обязательств следует имущественная ответственность².

Преддоговорные отношения сторон – это «этап строительства», определяющий основные потребности сторон, согласование которых ведет к заключению договора. В результате преддоговорных отношений формируются условия договора³.

Следовательно, преддоговорные отношения – это процесс, в ходе которого согласовываются воли сторон и формируются условия договора.

Преддоговорные отношения начинаются с момента, когда лицо выразило свое намерение заключить договор другому лицу или лицам, и прекращаются с момента заключения договора (либо без заключения договора при условии соблюдения интересов участников преддоговорных отношений)⁴.

Вместе с тем, процесс закупок имеет свою специфику. Как установлено, закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств по договору.

Следовательно, проведение закупки включает в себя следующие стадии:

- стадия определения поставщика (подрядчика, исполнителя), которая проходит в следующие этапы: размещение извещения о проведении закупки,

¹ Богданов В.В. Преддоговорные правоотношения в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8.

² Полякевич В.Г. Ответственность за преддоговорные нарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12.

³ Деменкова Д.А. Влияние преддоговорных и «последдоговорных» отношений контрагентов на толкование условий заключенного договора: проблемы теории и обзор судебной практики // Вестник арбитражной практики. 2013. № 5. С. 21.

⁴ Беляева О.А. Предназначение торгов // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 23.

подача заявок участниками закупки, рассмотрение и оценка поступивших заявок, определение победителя закупки и составление итогового протокола;

- заключение договора по результатам проведенной закупки;
- исполнение обязательств сторонами договора;
- обжалование закупки (возможно на любой стадии закупки).

То есть закупка представляет собой сложную, многостадийную систему, элементы (стадии) которой неразрывно взаимосвязаны между собой.

В свою очередь, учитывая данные в первой главе определения категорий «запрос котировок» и «запрос предложений», запрос котировок и запрос предложений по отношению к заключаемому по их результатам договору должны рассматриваться как этап преддоговорных отношений, начинающийся с опубликования извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) и заканчивающийся определением победителя и составлением итогового протокола (об объявлении победителя или о признании запроса котировок, запроса предложений несостоявшимися), который регулируется нормами Закона № 44-ФЗ, Закона № 223-ФЗ и положениями о закупках.

Каждое действие в процессе запроса котировок и запроса предложений (размещение извещения о проведении закупки, подача заявок участниками закупки, рассмотрение и оценка поступивших заявок, определение победителя закупки и составление итогового протокола) является самостоятельным и юридически значимым.

Следовательно, запрос котировок и запрос предложений образуют сложные юридические составы и представляют собой формы преддоговорных отношений, включающие в себя последовательный ряд юридически значимых действий.

Договор, заключаемый по результатам проведения запроса котировок и запроса предложений, соотносится с рассматриваемыми способами закупки, как результат и средство его достижения. Запрос котировок (запрос предложений) и договор представляют собой разные, но

взаимообусловленные юридические составы, поскольку целью запроса котировок и запроса предложений является выявление наиболее выгодных условий договора, предлагаемых конкретным лицом, а договор, в свою очередь, базируется именно на этих условиях¹.

Запрос котировок и запрос предложений как формы преддоговорных отношений представляют собой процедурную особенность заключения договора. Основываясь на определении понятия «юридическая процедура», запрос котировок и запрос предложений можно назвать специальной юридической процедурой, посредством которой может быть заключен договор.

При этом в процедуру запроса котировок и запроса предложений не включается непосредственное заключение договора с победителем закупки. Определение и согласование условий договора происходит исключительно на этапе определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Заключение договора по результатам проведенных запроса котировок и запроса предложений представляет собой лишь фиксацию договорных отношений путем составления одного документа, поскольку является обязательным как для организатора закупки, так и для победителя.

Важную роль в преддоговорных отношениях играет протокол о проведении запроса котировок и запроса предложений (итоговый протокол).

Протокол проведения запроса котировок и запроса предложений является неким преддоговорным документом, подготавливающим основу для дальнейших отношений будущих контрагентов. Именно в протоколе, согласно части 8 статьи 78, части 16 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, формируются рамки будущего договора, прописываются существенные и прочие условия договора.

А.М. Степанищева указывает, что все документы, подписываемые на преддоговорной стадии, можно разделить на две группы: промежуточные документы (документы о намерениях, о взаимопонимании и др.), которые не

¹ Беляева О.А. Предназначение торгов // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 22.

являются договорами, а лишь отражают намерения сторон, фиксируют определенные результаты переговоров, и так называемые преддоговорные соглашения, которые заключаются на этапе, предшествующем заключению основного договора¹.

А.Н. Кучер, в свою очередь, отмечает, что термин «преддоговорные соглашения» включает в себя любые соглашения, которые стороны заключают на стадии переговоров до этапа подписания окончательного договора².

Таким образом, в литературе нет единства мнений относительно правовой квалификации протокола: является ли протокол предварительным договором, нарушение которого может повлечь определенные последствия, или же представляет собой лишь отражение намерений сторон, не возлагающее на них обязательства. Некоторые ученые-правоведы³ считают, что протокол – это предварительный договор, в котором предусмотрены все существенные условия будущего основного договора и срок его заключения, другие⁴ – что протокол является самостоятельным преддоговорным документом, фиксирующим результаты проведенных запроса котировок, запроса предложений.

По мнению В.В. Ванина, предварительный договор является лишним элементом заключения контракта. Протокол, назначением которого является фиксация хода оценки и проведения результатов торгов, подписывается

¹ Степанищева А.М. Трансграничные преддоговорные соглашения: понятие, виды, проблемы выбора права // Адвокат. 2014. № 7. // СПС «КонсультантПлюс».

² Кучер А.Н. Теория и практика преддоговорного этапа: юридический аспект. М., 2005. С. 125.

³ См.: например, Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М, 2000. С. 229; Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М., 1999. С. 473 – 474; Андреева Л.В. Коммерческое (торговое) право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2012. // СПС «КонсультантПлюс»; Кукла М.Е. Заключение договора на торгах // Право и политика. 2007. № 3. С. 148; Кучер А.Н. Теория и практика преддоговорного этапа: юридический аспект. М.: Статут, 2005. С. 302.

⁴ См., например, Заяханов Г.М. Договор строительного подряда в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 20; Беляева О.А. Предназначение торгов. // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 22; Ванин В.В. Правовая природа извещения о проведении торгов на заключение государственного (муниципального) контракта // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 5. С. 60.

заказчиком. При этом подписания протокола победителем торгов не требуется, что исключает его квалификации как договора¹.

Как отмечает О.А. Беляева, нельзя отождествлять протокол с договором, предварительным договором, а также со сделкой в целом. Роль протокола – удостоверение права победителя торгов на заключение договора на определенных условиях и возложение на него соответствующей обязанности вступить в этот договор. Протокол не является самоцелью, а представляет собой необходимую предпосылку заключения договора².

И.И. Недужий указывает, что в международной практике определение победителя торгов и составление протокола о результатах торгов не является достаточным основанием для того, чтобы считать сделку совершенной. После определения результатов торгов между заказчиком и победителем проводятся дальнейшие переговоры, при положительном исходе которых подписывается контракт³.

Вместе с тем, существует и иная позиция. Так, по мнению А.Н. Кучер, преддоговорный документ является договором, который влечет за собой соответствующие юридические последствия⁴.

По мнению А.М. Степанищевой, если в преддоговорный документ следует рассматривать как предварительный договор, если в нем устанавливаются права и обязанности сторон⁵.

Согласно пункту 6 статьи 448 ГК РФ, если иное не установлено законом, победитель и организатор торгов в день проведения аукциона или конкурса подписывают протокол о результатах торгов, имеющий силу договора.

Применительно к запросу котировок и запросу предложений ГК РФ не содержит положений, регламентирующих оформление протокола.

¹ Ванин В.В. Правовая природа извещения о проведении торгов на заключение государственного (муниципального) контракта // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 5. С. 60.

² Беляева О.А. Предназначение торгов. // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 22.

³ Недужий И.И. Международные торги. 2-е изд. М.: Международные отношения, 1991. С. 29, 30.

⁴ Кучер А.Н. Теория и практика преддоговорного этапа: юридический аспект. М.: Статут, 2005. С. 297.

⁵ Степанищева А.М. Трансграничные преддоговорные соглашения: понятие, виды, проблемы выбора права // Адвокат. 2014. № 7 // СПС «КонсультантПлюс».

Представляется, что протокол проведения запроса котировок и запроса предложений является предварительным договором.

В силу статьи 429 ГК РФ определено, что предварительный договор:

- должен содержать условия, позволяющие установить предмет, а также условия основного договора, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение при заключении предварительного договора. Кроме того

- заключается в форме, установленной для основного договора, а если форма основного договора не установлена, то в письменной форме;

- в нем указывается срок, в который стороны обязуются заключить основной договор;

- в случаях, когда заключившая предварительный договор сторона уклоняется от заключения основного договора, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием возместить причиненные убытки, а также о понуждении к заключению основного договора (в течение шести месяцев с момента неисполнения обязательства по заключению договора).

Результаты рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок отражаются в протоколе, в котором, согласно части 8 статьи 78 Закона № 44-ФЗ, содержится информация о существенных и иных условиях контракта.

В части 16 статьи 83 Закона № 44-ФЗ указано, что все условия, указанные в окончательных предложениях участников запроса предложений фиксируются в итоговом протоколе. Анализируя части 12, 13, 16 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, представляется, что в итоговом протоколе содержатся все существенные условия контракта.

Протокол о проведении запроса котировок и итоговый протокол при запросе предложений имеют схожие признаки: заключаются в письменной форме; содержат существенные условия основного договора; в случае признания победителя запроса котировок или запроса предложений

уклонившимся от заключения основного договора заказчик вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков. То есть содержат все признаки предварительного договора, установленные в статье 429 ГК РФ.

Следует отметить, что в соответствии с частью 8 статьи 78 Закона № 44-ФЗ протокол о проведении запроса котировок подписывается лишь котировочной комиссией. Из правовой конструкции запроса предложений представляется, что итоговый протокол при проведении запроса предложений также не подписывается победившим участником.

То есть оформление протокола о проведении запроса котировок, итогового протокола, по мнению В. Груздева, не соответствует форме заключаемого контракта, а значит формальным требованиям статьи 429 ГК РФ¹. Однако согласимся с О.А. Беляевой, что протокол по своей юридической конструкции похож на предварительный договор: несмотря на то, что протокол о проведении запроса котировок, итоговый протокол составляются котировочной комиссией или комиссией по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений в одностороннем порядке с последующим уведомлением об этом победителя, он воплощает в себе именно обязательства по предварительному договору².

Кроме того, договор в письменной форме, в соответствии с пунктом 2 статьи 434 ГК РФ, может быть заключен не только путем составления одного документа, подписанного сторонами, но и путем обмена документами посредством почтовой, телеграфной, электронной или иной связи, позволяющей достоверно установить, что документ исходит от стороны по договору.

Как указано в постановлении Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2015 № 18АП-3627/2015 по делу № А76-

¹ Груздев В. Торги: понятие, правовая природа, признание недействительными // Хозяйство и право. 2004. № 7. С. 35.

² Беляева О.А. Оформление результатов торгов // Предпринимательское право. 2010. № 1. С. 24-28.

29051/2014¹, поскольку закон не содержит императивного условия о том, что договор может быть заключен исключительно в форме одного (единого) документа, существенные и иные условия договора могут быть согласованы сторонами в двух и более взаимосвязанных документах.

Подавая, согласно части 2 статьи 77 Закона № 44-ФЗ, заявку на участие в запросе котировок, участник запроса котировок тем самым проявляет желание поставить товар, выполнить работу или оказать услугу и возлагает на себя права и обязанности по заключению договора в случае признания его победителем. В случае признания участника запроса котировок победителем, ему, в силу части 8 статьи 78 Закона № 44-ФЗ, передается протокол о проведении запроса котировок в течение двух рабочих дней с даты его подписания с приложением проекта контракта.

Применительно к запросу предложений в Законе № 44-ФЗ предусмотрено, что после оглашения условий исполнения контракта, содержащихся в заявке, признанной лучшей (или условий, содержащихся в единственной заявке на участие в запросе предложений), всем участникам запроса предложений (или участнику запроса предложений, подавшему единственную заявку на участие в запросе предложений), предлагается направить окончательное предложение (часть 12 статьи 83 Закона № 44-ФЗ). Окончательные предложения оглашаются на следующий день после даты завершения проведения запроса предложений и фиксируются в итоговом протоколе (часть 15 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

При этом конкретные нормы о направлении итогового протокола победителю в Законе № 44-ФЗ отсутствуют. Указано лишь, что итоговый протокол размещается в единой информационной системе в день подписания итогового протокола.

¹ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.04.2015 № 18АП-3627/2015 по делу № А76-29051/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Следует отметить, что направление победителю закупки протокола о проведении запроса предложений предусмотрено в некоторых положениях о закупках, принимаемых в соответствии с Законом № 223-ФЗ. Так, в соответствии с пунктом 9.9.4. Положения о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром предусмотрено уведомление в письменной форме о результатах проведения запроса предложений организатором закупки участника, направившего заявку на участие в запросе предложений, признанную лучшей.

В силу пункта 12.2.23. Положения о закупках товаров, работ, услуг ОАО «Ростелеком» протокол по результатам запроса предложений составляется в двух экземплярах, один из которых в течение пяти рабочих дней со дня подписания протокола передается победителю запроса предложений с приложением проекта договора.

Представляется, что в рамках Закона № 44-ФЗ к направлению итогового протокола победителю запроса предложений применяется аналогия закона с запросом котировок с учетом положений пункта 17 статьи 83 Закона № 44-ФЗ: в случае признания участника запроса предложений победителем ему вместе с проектом контракта передается итоговый протокол не ранее чем через семь дней с даты его размещения в единой информационной системе и не позднее чем через двадцать дней с даты подписания указанного протокола.

Соответственно, направление заявки на участие в запросе котировок и окончательного предложения в запросе предложений являются офертой на заключение предварительного договора – протокола, а направление заказчиком протокола о результатах проведения запроса котировок и итогового протокола по результатам запроса предложений, свою очередь, - акцептом. Если рассматривать протокол о проведении запроса котировок (запроса предложений) как акцепт, то в соответствии со статьей 433 ГК РФ предварительный договор считается заключенным с момента получения протокола победителем.

Таким образом, оформление протокола происходит путем обмена документами, что полностью соответствует договорной конструкции.

Следовательно, протокол следует квалифицировать в качестве предварительного договора, создающего для заказчика и победителя запроса котировок или запроса предложений обязанность заключить контракт.

Подводя итог параграфу, можно сделать вывод, что этап преддоговорных отношений крайне важен для определения содержания будущего правоотношения, устанавливаемого договором. Именно в процессе проведения запроса котировок и запроса предложений стороны определяют условия будущего договора.

Запрос котировок и запрос предложений по отношению к заключаемому по их результатам договору рассматриваются как формы преддоговорных отношений, включающие в себя последовательный ряд юридически значимых действий: опубликование извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений), подача заявок участниками закупки, рассмотрение и оценка поступивших заявок, определение победителя закупки и составление итогового протокола (об объявлении победителя или о признании запроса котировок, запроса предложений несостоявшимися).

При этом непосредственное заключение договора с победителем закупки не входит процедуру запроса котировок и запроса предложений, поскольку согласование и определение условий договора происходит исключительно на этапе определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Поскольку запрос котировок (запрос предложений) отражает именно процедурный аспект действий, предшествующих заключению договора, обосновано, что запрос котировок и запрос предложений являются сложными юридическими составами, опосредующими заключение договора.

На стадии преддоговорных отношений при проведении запроса котировок и запроса предложений важное место занимает составление протокола. Указанный протокол является своего рода подведением итогов

рассматриваемых закупок и его следует рассматривать в качестве предварительного договора о заключении основного договора в результате проведения запроса котировок (запроса предложений).

2.3. Правовая природа извещения о проведении запроса котировок или запроса предложений

Правовая природа извещения о проведении торгов является предметом дискуссий ученых на протяжении многих лет. Дискуссии сходятся лишь в том, что извещение о проведении торгов имеет двойственную правовую природу и порождает двойкий характер правовых последствий.

Итак, одни авторы¹ рассматривают извещение о проведении торгов как одностороннюю сделку, правовым последствием которой является приглашение делать оферты – подавать заявки. Занимая такую позицию, ученые основываются на следующем: заказчик и потенциальные поставщики (подрядчики, исполнители) совершают определенные действия (то есть распоряжаются своими гражданскими правами), которые порождают характерные для процесса закупки правовые последствия – возникновение прав для стороны, которой сделка адресована, и обязанностей для стороны, совершившей такие действия².

¹ См.: Груздев В. Торги: понятие, правовая природа, признание недействительными. // Хозяйство и право. 2004. № 7. С. 24, 25; Беляева О.А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 14, 15; Завидов Б., Рязанков В. Организация и порядок проведения торгов // Российская юстиция. 1996. № 10; Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части первой / Отв. ред. О.Н. Садилов. М., 1996. С. 431; Ванин В.В. Правовая природа извещения о проведении торгов на заключение государственного (муниципального) контракта // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 5. С. 59-62; Фоминых О.М. Признание недействительными торгов и заключенных на них договоров: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 17; Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 100, 107; Новицкий И.Б., Лунц Л.А. Общее учение об обязательстве. М., 1996. С. 153; Кучер А.Н. Теория и практика преддоговорного этапа: юридический аспект. М., 2005. С. 303.

² Ванин В.В. Правовая природа извещения о проведении торгов на заключение государственного (муниципального) контракта // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 5. С. 59.

По мнению О.А. Беляевой, приглашение делать оферты или вызов на оферту означают, что инициатива вступления в договорные отношения должна исходить от адресата данного приглашения¹. То есть заявка участника торгов должна иметь самостоятельное и вполне конкретное содержание, содержать существенные условия будущего договора².

Как отмечает В.В. Долинская, заключение договора на торгах отличается от возникновения договорных обязательств путем акцепта оферты именно наличием состязательности между неопределенным кругом лиц. При этом квалификация извещения о проведении торгов как публичной оферты не предполагает элемента состязательности³.

Н.А. Курц определяет извещение о проведении торгов приглашением делать оферты, содержание которого не может быть отождествлено с офертой на заключение контракта, поскольку не содержит существенного условия контракта – цены⁴.

С точки зрения В.В. Ванина, извещение о проведении торгов представляет собой одностороннюю сделку, поскольку, являясь вызовом на оферту, извещение в то же время порождает связанные с проведением торгов правоотношения между организатором торгов и его участниками⁵.

На наш взгляд, применительно к запросу котировок и запросу предложений указанные точки зрения не согласуются с нормами ГК РФ и Закона № 44-ФЗ. Как верно отмечает А.Е. Кирпичев, если извещение рассматривать как предложение делать оферты, то лицо, направившее это предложение не было бы обязано акцептировать оферту, содержащую наиболее выгодные условия, либо было бы вправе не акцептировать ни одну

¹ Беляева О.А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов. М., 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

² Беляева О.А. Аукционы и конкурсы: комментарий судебной-арбитражной практики. М., 2010 // СПС «Гарант».

³ Долинская В.В. Торги: общая характеристика и виды // Закон. 2004. № 5. С. 3.

⁴ Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 100, 107.

⁵ Ванин В.В. Правовая природа извещения о проведении торгов на заключение государственного (муниципального) контракта // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 5. С. 61.

из присланных в ответ на приглашение оферт. Вместе с тем, в соответствии с Законом № 44-ФЗ заказчик, осуществляющий запрос котировок и запрос предложений, обязан заключить контракт с участником закупки, предложившим наиболее выгодное предложение (исключения из этой обязанности составляют различные несоответствия участника закупки или поданной им заявки установленным законом или заказчиком требованиям). Приглашение делать оферты не является сделкой, не порождает права и обязанности у лица, его направившего, и лица, его получившего¹.

Существует иная точка зрения по поводу правовой природы извещения о проведении торгов.

По мнению М.И. Брагинского, извещение о проведении торгов является офертой на заключение договора с адресатом на проведение торгов².

Как отмечают Е. Каган, Г. Суходольский, поскольку после размещения извещения о проведении торгов и получения от участников заявок на участие в торгах у организатора возникает обязанность рассмотреть указанные заявки и выбрать победителя, извещение о проведении торгов следует квалифицировать как публичную оферту³.

По мнению А.В. Ермаковой, заявки участников имеют двоякий характер, они являются и акцептом договора на проведение торгов, и в то же время офертами на заключение основного договора⁴.

М.Е. Кукла считает, что извещение о проведении торгов в российском праве представляет собой оферту, которая в свою очередь является одностороннеобязывающей сделкой⁵.

¹ Кирпичев А.Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 143.

² Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М., 1997. С. 181-182.

³ Каган, Е., Суходольский Г. Правовая природа конкурса // Хозяйство и право. 2001. № 2. С. 52.

⁴ Ермакова А.В. Особенности регулирования торгов, организуемых в сфере публичных интересов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 12, 23.

⁵ Кукла М.Е. Заключение договора на торгах // Право и политика. 2007. № 3. С. 144, 145.

На наш взгляд, представляется верной позиция тех ученых-правоведов¹, в соответствие с которой извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) представляет собой публичную оферту к участию в закупках. Участники запроса котировок (запроса предложений), подав заявку, акцептуют ее. отождествляя понятия «оферта» и «извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений)», специалисты исходят из разграничения двух стадий возникаемых правовых отношений между организатором проведения запроса котировок (запроса предложений) и их участниками: проведение самих запроса котировок (запроса предложений) и договор, ради заключения которого они проводятся².

Как верно отмечает А.Е. Кирпичев, вариант, согласно которому извещение о проведении запроса котировок считается публичной офертой непоименованного договора – договора на проведение запроса котировок, а заявка на участие в запросе котировок – акцептом, в большей степени увязывает нормы Закона № 44-ФЗ с нормами ГК РФ и соответствует характеру правовых отношений, возникаемых между организатором запроса котировок и его участниками³.

В соответствии с пунктом 3 статьи 154 ГК РФ необходимым условием для заключения договора является выражение согласованной воли двух или более сторон.

По нашему мнению, для проведения процедуры запроса котировок или запроса предложений необходимо волеизъявление как организатора запроса котировок (запроса предложений), так и участников запроса котировок (запроса предложений). Если волеизъявление участников запроса котировок

¹ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М., 2003. С. 226; Каган Е., Суходольский Г. Правовая природа конкурса // Хозяйство и право. 2001. № 2. С. 49, 52; Кирпичев А.Е. Запрос котировок в системе способов заключения договоров // Вестник Российской правовой академии. 2009. № 4. С. 37-42; Кукла М.Е. Заключение договора на торгах // Право и политика. 2007. № 3. С. 144, 145; Рахмилович В.А. Обязательства, возникающие вследствие объявления конкурса // Советская юстиция. 1965. № 14. С. 18.

² Турсунова Ю.С. Торги как способ заключения договора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 4.

³ Кирпичев А.Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 145.

(запроса предложений) отсутствует, то у организатора запроса котировок (запроса предложений) не возникает обязанности по проведению закупки – рассмотрения и оценки поступивших заявок, а также определения победителя. Так, согласно части 4 статьи 79 Закона № 44-ФЗ в случае, если после даты окончания срока подачи заявок на участие в запросе котировок, не подано ни одной такой заявки, запрос котировок признается несостоявшимся. Запрос предложений также признается несостоявшимся, если до момента вскрытия заявок на участие в запросе предложений не подано ни одной такой заявки (часть 19 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Итак, извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) – это объявление организатором запроса котировок (запроса предложений) намерения вступить в правоотношения по поводу организации и проведения запроса котировок (запроса предложений), из условий которого следует, что организатор запроса котировок (запроса предложений) будет связан с лицом, как только оно подаст заявку на участие в запросе котировок (запросе предложений).

Согласно пункту 2 статьи 437 ГК РФ публичной офертой признается предложение, содержащее все существенные условия договора и из которого усматривается воля делающего предложение лица заключить договор с любым, кто отзовется, на указанных в предложении условиях.

В соответствии со статьями 73, 83 Закона № 44-ФЗ извещение о проведении запроса котировок и запроса предложений должно содержать условия, необходимые для проведения запроса котировок и запроса предложений, и участия в них. То есть организатор запроса котировок (запроса предложений) обязан указать в извещении о проведении запроса котировок (запроса предложений) все предусмотренные законом существенные условия договора на проведение запроса котировок (запроса предложений).

Организатор запроса котировок (запроса предложений), в силу положений статей 77, 83 Закона № 44-ФЗ, обязан принять заявку на участие в запросе котировок (запросе предложений), соответствующую требованиям действующего законодательства, от любого отозвавшегося.

Таким образом, извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) содержит все признаки публичной оферты, указанные в статье 437 ГК РФ.

Подавая заявку на участие в запросе котировок (запросе предложений), лицо тем самым выражает согласие на предложение участвовать в запросе котировок (запросе предложений). Получение организатором запроса котировок (запроса предложений) заявки является моментом заключения некоего договора на проведение запроса котировок (запроса предложений), который наделяет стороны договора определенным набором прав и обязанностей.

Так, договор на проведение запроса котировок (запроса предложений) накладывает на заказчика обязанность по проведению запроса котировок (запроса предложений). В соответствии с частью 6 статьи 74, частью 5 статьи 83 Закона № 44-ФЗ заказчик не вправе отменять проведение запроса котировок (допускается лишь вносить изменения в извещение) и запроса предложений. Согласно статье 78, частям 9-12 статьи 83 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан рассмотреть и оценить заявку.

Кроме того, в силу положений статьи 78 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан заключить основной договор с лицом, котировочная заявка которого будет содержать лучшее предложение.

В свою очередь, в момент заключения договора на проведение запроса котировок у участника запроса котировок возникает обязанность заключить основной договор по результатам проведенной закупки в случае признания его предложения лучшим (части 11-14 статьи 78 Закона № 44-ФЗ).

Следует отметить, что правоотношения по поводу проведения запроса предложений осложняются дополнительным звеном в указанной конструкции: после оглашения условий исполнения контракта, содержащихся в заявке, признанной лучшей, или условий, содержащихся в единственной заявке на участие в запросе предложений, участникам, в силу части 12 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, предлагается направить окончательное предложение. То есть участники запроса предложений имеют право направить окончательное предложение. Таким образом, заключению предварительного договора по результатам проведенного запроса предложений предшествуют два этапа проведения запроса предложений.

Поэтому, подавая заявки на участие в запросе предложений, у участников запроса предложений обязанности заключить основной контракт, в случае признания его предложения лучшим, не возникает. Лишь направляя окончательное предложение, участник запроса предложений обязуется заключить основной договор в случае признания его окончательного предложения лучшим (часть 17 статьи 83 Закона № 44-ФЗ). В силу положений статьи 83 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан заключить основной договор с лицом, окончательное предложение которого будет содержать лучшие условия.

В зависимости от распределения прав и обязанностей договор на проведение запроса котировок является двустороннеобязывающим договором (порождающим и права, и обязанности для обеих сторон правоотношения), в то время как договор на проведение запроса предложений – одностороннеобязывающим, который порождает обязанности для организатора закупки, а для участника – только права, и лишь в случае подачи участником запроса предложений окончательного предложения он приобретает обязательство заключить основной договор, если его окончательное предложение будет признано лучшим по окончании закупки.

Таким образом, договор на проведение запроса котировок (запроса предложений) является организационным договором, направленным на организацию заключения иного обязательственного правоотношения. В основу данного положения положена концепция С.Ю. Морозова, который отличает организационный договор от других видов гражданско-правовых договоров по предмету и направленности. Под организационным договором он понимает договор, по которому стороны обязуются выполнить определенные договором совместные действия, направленные на возникновение иного гражданско-правового обязательства между теми же либо иными лицами и (или) на его исполнение в соответствии с условиями организационного договора¹.

С учетом изложенного, договор на проведение запроса котировок представляет собой договор, согласно которому одна сторона (заказчик) обязуется провести запрос котировок и заключить основной договор с лицом, предложение которого будет содержать лучшие условия, а другая сторона (участник запроса котировок) обязуется заключить основной договор с заказчиком по результатам проведенного запроса котировок в случае признания его предложения лучшим.

Договором на проведение запроса предложений является договор, согласно которому одна сторона (заказчик) обязуется провести запрос предложений и заключить основной договор с лицом, окончательное предложение которого будет содержать лучшие условия, а другая сторона (участник запроса предложений) вправе участвовать в запросе предложений и подавать окончательные предложения с обязательством заключить основной договор с заказчиком в случае признания его окончательного предложения лучшим.

¹ Морозов С.Ю. Система транспортных организационных договоров: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 11.

И.С. Петров, отрицая существование договора на проведение торгов, отмечает, что представляя требуемые документы, участник торгов лишь реализует свое право на участие в торгах. Более того, претендент, подавший заявку, не может быть принужден к участию в торгах, он вправе в любое время отказаться от участия в них¹.

Однако односторонний отказ участника запроса котировок (запроса предложений) от договора на проведение запроса котировок (запроса предложений), на наш взгляд, полностью соответствует договорным отношениям. Право на односторонний отказ от договора (исполнения договора), предоставленное законом или договором, в силу пункта 1 статьи 450.1 ГК РФ, может быть осуществлено управомоченной стороной путем уведомления другой стороны об отказе от договора (исполнения договора). По общему правилу договор прекращается с момента получения данного уведомления.

Так, согласно статье 43 Закона № 44-ФЗ участник запроса котировок, участник запроса предложений вправе изменить или отозвать свою заявку до истечения срока подачи заявок с учетом положений Закона № 44-ФЗ. Изменение заявки или уведомление о ее отзыве является действительным, если изменение осуществлено или уведомление получено заказчиком до истечения срока подачи заявок.

Стоит отметить, что направление заявки на участие в запросе котировок и окончательного предложения в запросе предложений, как было установлено, является офертой к заключению предварительного договора – протокола, а направление победителю закупки протокола о результатах проведения запроса котировок и итогового протокола по результатам запроса предложений, свою очередь, - акцептом.

¹ Петров И.С. Правовые аспекты организации и проведения приватизационных торгов // Законодательство и экономика. 2001. № 12. С. 60.

Следовательно, заявка на участие в запросе котировок одновременно выступает в качестве акцепта договора на проведение запроса котировок и оферты к заключению предварительного договора – протокола, заключаемого по результатам запроса котировок.

Итак, заключение контракта путем проведения запроса котировок или запроса предложений опосредуется сложной системой правоотношений, которые возникают с момента объявления о проведении запроса котировок (запроса предложений).

В этой связи интерес представляет рассмотрение относительно новой гражданско-правовой категории – юридически значимые сообщения. Стоит отметить, что до внесения изменений в ГК РФ¹ суды зачастую использовали данный термин².

Под словом «сообщение» в словаре русского языка понимается информированность, то есть знание, подготовленность, осведомленность³.

Вводя данную категорию в гражданское законодательство, законодатель не дает понятия «юридически значимые сообщения». В пункте 1 статьи 165.1 ГК РФ содержится открытый перечень юридически значимых сообщений (заявления, уведомления, извещения, требования или иные), с которыми закон или сделка связывает гражданско-правовые последствия для другого лица с момента доставки соответствующего сообщения ему или его представителю.

В настоящее время правовая природа юридически значимых сообщений до конца не определена. Однако большинство ученых придерживаются точки зрения, согласно которой юридически значимые сообщения представляют собой нечто среднее между юридической сделкой и юридическим поступком,

¹ Федеральный закон от 07.05.2013 № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2327.

² См.: например, постановление ФАС Центрального округа от 22 июня 2011 г. по делу № А68-9131/10; постановление Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 61 "О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица" // СПС «КонсультантПлюс».

³ Скуратовская М.М. Юридически значимые сообщения в судебных и несудебных формах защиты гражданских прав // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6. С. 46.

обладая свойствами как одного, так и другого; в доктрине их определяют как «делкоподобные акты»¹.

М.Н. Илюшина, М.С. Анисимова отмечают самостоятельную природу юридически значимых сообщений как одного из видов правомерных действий с определенной юридической процедурой².

Вместе с тем, у исследователей не вызывает сомнения, что юридически значимые сообщения являются юридическим фактом, из которого возникают гражданско-правовые последствия (права и обязанности) для другого лица. Рассматривая основания возникновения гражданских прав и обязанностей, представляется, что под юридически значимыми сообщениями понимаются такие юридические факты как «иные действия граждан и юридических лиц» (подпункт 8 пункта 1 статьи 8 ГК РФ).

Основное назначение юридически значимых сообщений видится не только в том, что они являются основаниями возникновения, изменения и прекращения гражданских прав и обязанностей, но и в том, что определяют момент их возникновения, изменения, прекращения. По общему правилу, юридически значимые сообщения влекут последствия для другого лица только с момента доставки соответствующего сообщения ему или его представителю. Однако указанные правила не применяются, если иное предусмотрено законом или условиями сделки либо следует из обычая или из практики, установившейся во взаимоотношениях сторон (пункт 2 статьи 165.1 ГК РФ).

Можно сказать, что законодатель прямо определил, что в соответствующих случаях следует использовать *lex specialis*, которым, в частности, является Закон № 44-ФЗ.

¹ См.: например, Евстигнеев Э.А. Правовая природа юридически значимых сообщений // Вестник гражданского права. 2012. № 5. С. 63; Фомина О.Н. Правовая природа юридически значимых сообщений и их роль в корпоративном праве // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6. С. 52-59; Илюшина М.Н., Анисимова М.С. Юридически значимые сообщения: гражданско-правовая и гражданско-процессуальная квалификация // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6. С. 3-9.

² Илюшина М.Н., Анисимова М.С. Юридически значимые сообщения: гражданско-правовая и гражданско-процессуальная квалификация // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 6. С. 9.

Согласно части 1 статьи 74, части 3 статьи 83 Закона № 44-ФЗ заказчик в течение законодательно установленного срока обязан разместить в единой информационной системе (ЕИС) извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) вместе с проектом контракта (в случае запроса предложений – также документацию о проведении запроса предложений).

Таким образом, поскольку правила статьи 165.1 ГК РФ являются диспозитивными, Законом № 44-ФЗ установлено «иное» – гражданско-правовые последствия при опубликовании извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) для участников запроса котировок (запроса предложений) возникают с момента размещения в единой информационной системе такого извещения¹.

Единая информационная система представляет собой федеральный информационный ресурс, содержащий данные обо всех этапах закупок, включая документы по планированию закупок, по реализации планов закупок, информацию о закупках и об исполнении контрактов, а также иные сведения, предусмотренные Законом № 44-ФЗ (часть 3 статьи 4 Закона № 44-ФЗ). Так, в ЕИС будут вноситься все реестры, предусмотренные Законом № 44-ФЗ, библиотека типовых условий контрактов, результаты мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок. Кроме того, публикации в единой информационной системе подлежат информация и документы, размещение которых предусмотрено Федеральным законом № 223-ФЗ.

Информация, содержащаяся в ЕИС, размещается на официальном сайте, и является общедоступной и предоставляется безвозмездно (части 4, 5 статьи 4 Закона № 44-ФЗ). Также отмечено, что извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) должно быть доступным для ознакомления в течение всего срока подачи заявок на участие в запросе котировок (запросе предложений) без взимания платы.

¹ Яковлева И.Г. Опубликование извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений как юридически значимое сообщение // Закон и право. 2015. № 7. С. 92.

Согласно части 5 статьи 112 Закона № 44-ФЗ Правительством Российской Федерации устанавливаются порядок и сроки ввода в эксплуатацию единой информационной системы. В этой связи Федеральному казначейству поручено обеспечить ввод в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок не позднее 1 января 2016 года, а возможность подачи заявок на участие в закупке и окончательных предложений не позднее 1 января 2017 г¹.

До ввода в эксплуатацию единой информационной системы информация, подлежащая размещению в ЕИС, размещается для общего доступа на официальном сайте Российской Федерации (zakupki.gov.ru), ведение и обслуживание которого осуществляются по правилам, действовавшим до дня вступления в силу Закона № 44-ФЗ.

Необходимо отметить, что в настоящее время на официальном сайте zakupki.gov.ru размещаются сведения о размещении заказа и заключении контракта, но не о ходе его исполнения.

Заказчик, намеренный заключить контракт путем проведения запроса котировок (запроса предложений), обязан известить возможных контрагентов путем направления оферты, адресованной неопределенному кругу лиц и содержащей существенные условия договора на проведение запроса котировок (запроса предложений). Указанная оферта считается полученной возможными контрагентами в момент ее размещения в ЕИС (в настоящее время на официальном сайте Российской Федерации – zakupki.gov.ru). Причем на возможных контрагентах изначально лежит бремя по самостоятельному отслеживанию извещений о проведении запроса котировок (запроса предложений)².

¹ Постановление Правительства РФ от 23.01.2015 № 36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» // Собрание законодательства РФ. 02.02.2015. № 5. Ст. 816.

² Яковлева И.Г. Опубликование извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений как юридически значимое сообщение // Закон и право. 2015. № 7. С. 93.

Должное направление извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) является основанием возникновения права контрагентов подавать заявки на участие.

Таким образом, извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) является публичной офертой к договору на проведение запроса котировок (запроса предложений) и в то же время юридически значимым сообщением, которое влечет возникновение права контрагентов подавать заявки.

Заявка на участие в запросе котировок одновременно выступает в качестве акцепта договора на проведение запроса котировок и в качестве оферты к заключению предварительного договора – протокола о результатах проведения запроса котировок.

В случае запроса предложений заявка на участие в запросе предложений является акцептом договора на проведение запроса предложений. А направление окончательного предложения представляет собой оферту к заключению предварительного договора – итогового протокола.

Направление победителю закупки протокола о результатах проведения запроса котировок или итогового протокола по результатам запроса предложений является, в свою очередь, акцептом предварительного договора.

Следовательно, запрос котировок и запрос предложений – это сложные юридические составы, включающие в себя совокупность нескольких последовательно совершаемых сделок, в частности договор на проведение запроса котировок или запроса предложений, предварительный договор в виде протокола рассмотрения и оценки заявок на проведение запроса котировок или итогового протокола при запросе предложений.

ГЛАВА 3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ЗАПРОСА КОТИРОВОК И ЗАПРОСА ПРЕДЛОЖЕНИЙ

3.1. Опубликование извещения и подача заявки участником закупки

Как уже было отмечено, проведение запроса котировок и запроса предложений представляет собой сложную процедуру. Так, запрос котировок и запрос предложений проходят в несколько стадий:

- опубликование извещения о проведении запроса котировок или запроса предложений (в случае запроса предложений – также документации о проведении запроса предложений);
- подача участниками запроса котировок или запроса предложений заявок;
- рассмотрение и оценка поступивших заявок;
- определение победителя запроса котировок или запроса предложений, составление протокола о проведении запроса котировок или запроса предложений;
- обжалование запроса котировок или запроса предложений, которое возможно на любой стадии проведения запроса котировок или запроса предложений (факультативная стадия).

Непосредственное заключение договора с победителем закупки, как отмечалось, не входит в процедуру запроса котировок и запроса предложений. Запрос котировок (запрос предложений) и договор, ради заключения которого рассматриваемые способы закупок проводятся, представляют собой два разных, но взаимообусловленных юридических состава.

Как было определено во второй главе, существуют разные мнения относительно правовой природы извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений. На наш взгляд, представляется верным следующий

вариант. Извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) является публичной офертой, в силу которой организатор запроса котировок (запроса предложений) обязан принять заявку подавшего ее лица. Подавая заявку на участие в запросе котировок (запросе предложений), лицо тем самым выражает согласие (акцептирует) на изложенное в извещении предложение участвовать в запросе котировок (запросе предложений). Таким образом, между ними возникает договорное правоотношение по поводу проведения запроса котировок (запроса предложений).

Определив победителя запроса котировок (запроса предложений), организатор направляет подписанный им основной договор (результат закупки), что является офертой основного договора, обязательного для заключения участником закупки, а подписание указанного договора участником закупки - акцептом этой оферты.

В части 1 статьи 74 Закона № 44-ФЗ говорится о сроках размещения заказчиком в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок: по общему правилу – не менее чем за семь рабочих дней до даты истечения срока подачи заявок на участие в запросе котировок. Вместе с тем, в случаях осуществления закупки на сумму, не превышающую двухсот пятидесяти тысяч рублей, осуществления закупки для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме и нормального жизнеобеспечения граждан, Закон № 44-ФЗ устанавливает меньший срок для размещения извещения – не менее чем за четыре рабочих дня до даты истечения срока подачи заявок на участие в запросе котировок.

Срок, когда подлежит размещению заказчиком извещение о проведении запроса предложений в единой информационной системе, в силу части 3 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, составляет не менее чем пять дней до даты проведения запроса предложений.

При этом под размещением извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) в единой информационной системе следует понимать первое официальное опубликование извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) на официальном Интернет-портале¹, которым в настоящее время является, как указывалось во второй главе, официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг - zakupki.gov.ru.

Вместе с тем, помимо опубликования извещения о проведении запроса котировок, заказчик, согласно части 3 статьи 74 Закона № 44-ФЗ, вправе дополнительно направить запрос о предоставлении заявок трем и более лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, которые являются объектом закупки.

Положения статьи 83 Закона № 44-ФЗ также содержат право заказчика дополнительно направить приглашение на участие в запросе предложений лицам, которые могут поставить товары, выполнить работы, оказать услуги, являющиеся объектом закупки. В этом случае заказчик обязан направить запрос на участие в запросе предложений лицам, с которыми в течение восемнадцати месяцев до проведения запроса предложений заключал контракты в отношении этих же объектов закупок. При этом указанные контракты не должны быть расторгнутыми по причине нарушения их условий.

Из анализа указанных положений Закона № 44-ФЗ представляется, что, наряду с публичной офертой, организатор запроса котировок (запроса предложений) вправе направить и адресную оферту: нескольким конкретным лицам (в случае запроса котировок) либо одному или нескольким конкретным лицам (в случае запроса предложений).

¹ Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст) // СПС «КонсультантПлюс».

Стоит отметить, что законодатель достаточно подробно прописал в Законе № 44-ФЗ этап опубликования извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений и подачи заявок участниками.

В пункте 2 статьи 448 ГК РФ предусмотрены сведения, которые должно включать извещение о проведении торгов: о времени, месте и форме торгов, об их предмете, о начальной цене, о порядке проведения торгов, о существующих обременениях товара, об определении лица, выигравшего торги. Данная норма является общей. Вместе с тем, этой же статьей ГК РФ допускается установление специальных требований к извещению в иных законах, регулирующих соответствующий способ закупки. Так, в части 1 статьи 73 Закона № 44-ФЗ установлены требования к извещению о проведении запроса котировок, а в части 4 статьи 83 Закона № 44-ФЗ – требования к извещению о проведении запроса предложений.

Причем часть требований к содержанию извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений определена в статье 42 Закона № 44-ФЗ в качестве единых требований к содержанию извещения о закупке: наименование и место нахождения заказчика; общие условия контракта, заключаемого по результатам проведения закупки, в том числе начальная (максимальная) цена контракта; идентификационный код закупки; ограничение участия в определении контрагента, установленное в соответствии с Законом № 44-ФЗ; используемый способ определения контрагента; сведения о подаче заявок участников закупки; для запроса предложений также – сведения об обеспечении исполнения контракта: размер, требования, порядок его предоставления. По сути, указанные требования дублируют пункт 2 статьи 448 ГК РФ.

Существенное значение имеет добросовестное определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта. Закон № 44-ФЗ ограничивает заказчика в способах определения начальной (максимальной)

цены контракта и устанавливает обязанность обосновать ее, предоставляя возможность участникам закупки проверить достоверность цены.

Так, статьей 22 Закона № 44-ФЗ предусмотрены различные методы, в соответствии с которыми заказчиками определяется и обосновывается начальная (максимальная) цена контракта: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативный метод; тарифный метод; проектно-сметный метод; затратный метод. При определении начальной (максимальной) цены контракта заказчик вправе использовать как один из перечисленных методов, так и совокупность нескольких методов. В то же время в случае невозможности применения указанных методов для определения начальной (максимальной) цены контракта заказчик вправе применить иные методы.

В целях повышения эффективности закупок при приобретении уникальных или единичных товаров нами предлагается применять метод экспертной оценки, когда в качестве оценщика привлекается эксперт, имеющий право оценочной деятельности в той или иной конкретной области. С одной стороны, данная норма может привести к размыванию ответственности, так как ответственность за определение и обоснование цены должен нести заказчик. Но в то же время заказчик не всегда может точно определить начальную (максимальную) цену из-за отсутствия необходимых знаний, а эксперт будет иметь большую компетенцию в конкретном вопросе.

Наряду с требованиями, предусмотренными в части 1 статьи 42 Закона № 44-ФЗ, в извещении о проведении запроса котировок также должна содержаться информация относительно формы заявки на участие в запросе котировок; места, даты и времени вскрытия поданных заявок; сведения о контрактной службе, контрактном управляющем, ответственных за заключение контракта; о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта; преимущества, предоставляемые заказчиком учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов, субъектам малого предпринимательства, социально ориентированным

некоммерческим организациям; а также требование об отсутствии реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике запроса котировок, учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника запроса котировок (часть 1 статьи 73, части 1, 1.1 статьи 31 Закона № 44-ФЗ).

В извещении о проведении запроса предложений, помимо указанных в части 1 статьи 42 Закона № 44-ФЗ, должен также содержаться ряд информации (часть 4 статьи 83 Закона № 44-ФЗ): язык (языки) документации о проведении запроса предложений; способы получения документации о проведении запроса предложений, срок, место и порядок предоставления такой документации, а также плата, взимаемая заказчиком за ее предоставление; срок, место и порядок подачи заявок на участие в запросе предложений; место, дата и время вскрытия поданных заявок, их рассмотрения и оценки; информация об обеспечении заявок на участие в закупке; преимущества, предоставляемые заказчиком учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов, субъектам малого предпринимательства, социально ориентированным некоммерческим организациям.

Кроме того, Закон № 44-ФЗ предусматривает обязательное включение в извещение о проведении запроса котировок и запроса предложений одинаковых требований к участникам закупки, а также исчерпывающий перечень подтверждающих документов, которые должны быть представлены участниками запроса котировок и запроса предложений. Такие требования перечислены в статье 31 Закона № 44-ФЗ, в том числе правомочность участника закупки заключать контракт; в отношении участника закупки не проводится процедура ликвидации, отсутствует решение арбитражного суда о несостоятельности (банкротстве) участника закупки и об открытии в отношении него конкурсного производства; деятельность участника закупки

на дату подачи заявки на участие в закупке не приостановлена в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, участник закупки не является офшорной организацией; и другие. Следует отметить, что в Законе № 94-ФЗ такие требования устанавливались только для участников аукционов и конкурсов.

Установление Законом № 44-ФЗ требований к участникам закупки, как верно замечает О.В. Архалович, позволяет отсеять недобросовестных или неплатежеспособных контрагентов¹.

Стоит отметить, что несоблюдение установленных законом требований к извещению является одним из наиболее часто встречающихся нарушений, влекущих признание торгов недействительными. В то же время в ряде случаев неуказание в извещении некоторых требований (например, неопубликование проекта договора, неуказание порядка и срока заключения договора) признается судами несущественным нарушением правил торгов. Суды исходят из того, что заинтересованные лица сами могут получить дополнительную информацию, связавшись с организатором торгов².

Положения части 6 статьи 74 Закона № 44-ФЗ предусматривают возможность внесения заказчиком изменений в извещение о проведении запроса котировок. Закон № 94-ФЗ подобных положений не содержал. Нововведениями установлено следующее:

- установлен срок, когда можно внести изменения в извещение о проведении запроса котировок, - не позднее чем за два рабочих дня до даты истечения срока подачи заявок на участие в запросе котировок. При этом Закон № 44-ФЗ не допускает изменения объекта закупки;

- установлен срок, в течение которого заказчик размещает внесенные изменения в извещение о проведении запроса котировок в единой

¹ Архалович О.В. Запрос котировок по измененным правилам – новые возможности или новые проблемы // Юрист. 2014. № 12. С. 11-15.

² Фоминых О.М. Признание недействительными торгов и заключенных на них договоров: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 78, 79.

информационной системе, - в течение одного рабочего дня с даты их принятия;

- срок подачи заявок на участие в запросе котировок, в случае внесения изменений в извещение о проведении запроса котировок, продлевается.

При проведении запроса предложений отмена проведения запроса предложений, а также внесение изменений в извещение и документацию о проведении запроса предложений заказчиком не допускается (часть 5 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Опубликование извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) является основанием для подачи заявок участниками закупки.

Часть 3 статьи 73 Закона № 44-ФЗ включает исчерпывающий перечень сведений, которые должна содержать заявка на участие в запросе котировок и которые необходимы заказчику в соответствии с извещением о проведении запроса котировок, в том числе наименование и место нахождения участника закупки; согласие участника закупки исполнить условия контракта, указанные в извещении о проведении запроса котировок; цена товара, работы или услуги; документы, подтверждающие право участника запроса котировок на получение преимуществ; декларация о принадлежности участника запроса котировок к субъектам малого предпринимательства или социально ориентированным некоммерческим организациям (в предусмотренных в статье 30 Закона № 44-ФЗ случаях) и др.

Помимо сведений, указанных в Законе № 44-ФЗ, заказчик не вправе требовать от участника запроса котировок предоставления каких-либо иных сведений и документов (часть 4 статьи 73 Закона № 44-ФЗ). Однако, в случае, если требование заказчика о представлении в составе заявки дополнительных документов вызвано потребностями заказчика и определения соответствия

предлагаемых товаров, работ, услуг его нуждам, такое требование не будет признано противоречащим нормам Закона № 44-ФЗ¹.

В соответствии со статьей 77 Закона № 44-ФЗ предусмотрено право каждого участника закупки подать только одну котировочную заявку: в письменной форме или в форме электронного документа.

Таким образом, положения Закона № 44-ФЗ указывают на две возможные формы подачи заявок на участие в запросе котировок и не допускают самовольного ограничения заказчиком участников закупки в подаче заявок в какой-либо одной определенной форме. Правомерность такого вывода подтверждает судебная практика².

Вместе с тем, в практической деятельности должно учитываться наличие или отсутствие технической возможности у заказчика на прием заявок в форме электронных документов. Так, в случае отсутствия у заказчика такой возможности заказчику следует указать в извещении о проведении запроса котировок на данное обстоятельство и, что рассмотрению и оценке будут подлежать лишь те заявки, которые поданы в письменной форме. При этом неуказание в извещении о проведении запроса котировок на возможность подачи заявки на участие в закупке в электронной форме не является нарушением действующего законодательства³.

В настоящее время широкое распространение получила такая форма передачи документов как посредством факсимильной связи. Опираясь на

¹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 29.04.2015 N Ф03-1187/2015 по делу N А16-973/2014, постановление Арбитражного суда Московского округа от 09.04.2015 N Ф05-1842/2015 по делу N А40-33567/14, постановление ФАС Северо-Западного округа от 20 марта 2012 г. № А52-2001/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.04.2015 по делу № А21-8158/14; постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 10.04.2015 по делу № А38-4680/2014; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 17.07.2014 по делу N А43-17927/2013; постановления ФАС Северо-Западного округа от 19 июля 2012 № А05-12145/2011, от 18 декабря 2008 № А56-11695/2008, от 26 ноября 2012 № А44-6555/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Решение УФАС по Забайкальскому краю от 12.03.2014 по рассмотрению жалобы ООО «СГ «Компаньон» № 30 о нарушении законодательства при осуществлении закупки // <http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/complaint/info?source=epz&complaintId=1455134> (дата обращения – 05.09.2015); Постановление ФАС Московского округа от 28.09.2011 по делу № А41-38111/10 // СПС «КонсультантПлюс».

пункт 28 статьи 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»¹, подпункт «а» пункта 41 Правил оказания услуг подвижной связи², пункты 7, 97 Правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2005 г. № 310, части 1, 2 статьи 6 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»³, представляется, что факсимильный аппарат является средством связи, а использование телефонной связи, каковой является факс, не может приравниваться к подаче котировочной заявки в письменной форме или в форме электронного документа.

Кроме того, часть 2 статьи 77 Закона № 44-ФЗ носит императивный характер: не предусматривает возможности подачи заявок на участие в запросе котировок посредством факсимильной связи. Иное толкование указанной нормы нарушало бы положения Закона № 44-ФЗ о недопустимости просматривать содержание заявки на участие в запросе котировок до момента вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе котировок и открытия доступа к поданным в форме электронных документов таким заявкам.

Относительно подачи заявок на участие в запросе предложений, отметим, что в Законе № 44-ФЗ сказано лишь о том, что для необходимости участия в запросе предложений участники должны подать заявки на участие в рассматриваемом способе закупки в письменной форме или в форме электронного документа (часть 8 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Следовательно, положения Закона № 44-ФЗ не предусматривают право заказчика по своему усмотрению ограничивать подачу участником закупки заявки в какой-либо одной определенной форме. Кроме того, на наш взгляд,

¹ Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О связи» // Российская газета. № 135. 10.07.2003.

² 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.

³ Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об электронной подписи» // Российская газета. № 75. 08.04.2011.

применима аналогия закона с запросом котировок, что подача организацией заявки посредством факсимильной связи не допустима.

Следует отметить, что если при проведении запроса котировок в части 3 статьи 73 Закона № 44-ФЗ императивно определены требования к заявке на участие в запросе котировок, то при проведении запроса предложений заказчик самостоятельно, исходя из своих потребностей, определяет такие требования (пункт 2 части 4 статьи 83, пункт 3 части 6 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Также Закон № 44-ФЗ не содержит каких-либо ограничений о допустимом количестве заявок на участие в запросе предложений. В этой связи, представляется, что участник запроса предложений вправе подать неограниченное количество заявок.

Частью 5 статьи 77 Закона № 44-ФЗ установлены последствия подачи заявок на участие в запросе котировок в случае, если такие заявки поданы после окончания указанного в извещении о проведении запроса котировок срока подачи заявок. Такие заявки не рассматриваются и подлежат возврату лицам, их подавшим.

Из толкования части 8 статьи 83 Закона № 44-ФЗ следует, что момент окончания срока подачи участниками запроса предложений заявок на участие в запросе предложений установлен в извещении и документации о проведении запроса предложений.

Однако возможность подачи заявок на участие в запросе котировок и запросе предложений, в силу части 3 статьи 78, части 9 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, также существует непосредственно перед вскрытием конвертов с заявками на участие в запросе котировок (запросе предложений) и открытием доступа к поданным в форме электронных документов таким заявкам. Формально такие заявки могут поступить после окончания срока подачи заявок, указанного в извещении о проведении запроса котировок или запроса предложений.

Вместе с тем, если конверт с заявкой на участие в запросе котировок не содержит информации о лице, подавшем такую заявку, в таком случае не понятно, как заказчик сможет вернуть участнику заявку, поданную после окончания срока подачи заявок. Т.Н. Трефилова предлагает заказчикам вскрывать опоздавшие заявки при отсутствии на конверте с заявкой на участие в запросе котировок сведений о подавшем такую заявку лице¹.

В этой связи, представляется, что моментом окончания срока подачи заявок должен являться момент вскрытия конвертов с заявками или момент открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам, поскольку установление более раннего срока окончания подачи заявок ставит в неравное положение участников закупки, подавших заявки на стадии вскрытия конвертов или открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам, и участников закупки, подавших заявки после окончания их срока подачи, указанного в извещении о проведении запроса котировок и запроса предложений.

Более того, для устранения указанной коллизии законодатель в части 7 статьи 74, части 7.1 статьи 83 Закона № 44-ФЗ императивно установил момент окончания приема заявок - наступление срока вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе котировок (запросе предложений) и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в запросе котировок (запросе предложений).

Таким образом, при проведении запроса предложений заказчик наиболее свободен в установлении в извещении о проведении запроса предложений требований для определения контрагента, нежели чем при проведении запроса котировок. Подача заявок на участие в запросе предложений для участников закупки же, наоборот, более трудоемка по сравнению с запросом котировок.

¹ См.: Трефилова Т.Н. Нерешенные вопросы контрактной системы // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2013. С. 87-88.

3.2. Рассмотрение и оценка заявок

Процедура выбора предложения конкретного участника среди предложений иных участников в ходе проведения торгов имеет сложную внутреннюю структуру. Для возникновения правоотношения требуется, помимо изъявления желания участника торгов на заключение договора на указанных условиях, познание организатором торгов содержания такого предложения, а также совпадение его с волей организатора в рамках встречного волеизъявления¹.

Поэтому важным элементом процедуры запроса котировок или запроса предложений, в результате которых заключается договор, является процедура рассмотрения и оценки заявок. При этом обязанность организатора запроса котировок (запроса предложений) по рассмотрению и оценке заявки участника возникает в силу договора о проведении запроса котировок (запроса предложений).

Под рассмотрением и оценкой заявок на участие в запросе котировок и запросе предложений, согласно статьям 78, 83 Закона № 44-ФЗ, понимается процедура публичного вскрытия всех поступивших конвертов с такими заявками и (или) открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам. В рамках данной процедуры объявляются сведения о лицах, подавших заявки, предложенные ими цены товара (работы, услуги) и иные существенные условия исполнения контракта, которые необходимы заказчику в соответствии с извещением о проведении запроса котировок (запроса предложений). Результаты рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок и запросе предложений оформляются соответствующим протоколом.

¹ Анисимов В.А. Торги как способ размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 23.

Рассмотрение и оценка заявок на участие в запросе котировок и запросе предложений довольно подробно регламентировано в статьях 78, 83 Закона № 44-ФЗ.

Нововведением в Законе № 44-ФЗ является регламентация процедуры вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе котировок и запросе предложений и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам.

Предоставление возможности всем участникам запроса котировок и запроса предложений, которые подали заявки на участие в запросе котировок (запросе предложений), или их представителям присутствовать при вскрытии конвертов с заявками и открытии доступа к поданным в форме электронных документов заявкам (часть 2 статьи 78, часть 9 статьи 83 Закона № 44-ФЗ) является одной из обязанностей заказчика, которая возникает в силу договора о проведении запроса котировок (запроса предложений).

При этом в первоначальной редакции Закона № 44-ФЗ исполнение этой обязанности заказчиком считалось надлежащим, если все участники запроса котировок и запроса предложений имели возможность получать полную информацию о вскрытии конвертов с такими заявками и об открытии доступа к поданным в форме электронных документов заявкам в режиме реального времени. В настоящее время указанное положение Закона № 44-ФЗ исключено, и участникам запроса котировок (запроса предложений) и их представителям предоставляется лишь право присутствовать при вскрытии заявок на участие в запросе котировок (запросе предложений), однако их присутствие не является обязательным.

При определении победителя в запросе котировок (запросе предложений) котировочная комиссия и комиссия по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений обязаны руководствоваться правилами, которые закреплены в Законе № 44-ФЗ. Так, в Законе № 44-ФЗ появилось нововведение по отношению к Закону № 94-ФЗ,

определяющее общие правила оценки заявок, окончательных предложений, а также критерии этой оценки. В соответствии с частью 1 статьи 32 Закона № 44-ФЗ заявки на участие в запросе котировок и запросе предложений, окончательные предложения участников запроса предложений оцениваются с помощью следующих критериев:

- стоимостных: цена контракта; расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ. При этом цена в заявке на участие в запросе котировок не должна быть нулевой: такая заявка не соответствует требованиям Закона и подлежит отклонению¹.

- нестоимостных: качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки; квалификация участников закупки.

Вместе с тем, в случае проведения запроса предложений заказчик, в силу части 2 статьи 32 Закона № 44-ФЗ, имеет право не применять вышеперечисленные критерии, а предусмотреть в документации о проведении запроса предложений иные, не предусмотренные Законом критерии оценки заявок, окончательных предложений.

Стоит отметить, что предусмотренные в Законе № 94-ФЗ критерии оценки, как срок поставки товара (выполнения работ, оказания услуг), объем предоставления гарантии качества товара (работ, услуг), в Законе № 44-ФЗ исключены. Представляется, что уход от использования указанных критериев оценки вызван тем, что данные критерии оценки вызывали существенные злоупотребления со стороны заказчика².

Котировочная комиссия при определении победителя запроса котировок оценивает поступившие заявки на участие в запросе котировок с на основании

¹ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.07.2015 N 17АП-6977/2015-АК по делу N А60-1211/2015; постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.07.2015 N 17АП-6848/2015-АК по делу N А60-1351/2015; постановление ФАС Северо-Западного округа от 03.07.2014 N Ф07-3225/2014 по делу N А13-5659/2013; решение Московского УФАС России от 16.01.2013 по делу № 2-57-153/77-13 // СПС «КонсультантПлюс».

² Яковлева И.Г. Процедура рассмотрения и оценки заявок по результатам проведенного запроса котировок в соответствии с Законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 7. С. 1375.

предложенной цены товара (работы, услуги), при условии соответствия всем требованиям, указанным в извещении о проведении запроса котировок. Победителем признается участник запроса котировок, в заявке которого указана наиболее низкая цена товара, работы, услуги (часть 6 статьи 78 Закона № 44-ФЗ).

В свою очередь, комиссия по рассмотрению и оценке заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений оценивает заявки участников запроса предложений на основании совокупности всех критериев, указанных в извещении и документации о проведении запроса предложений. Выигравшим признается окончательное предложение, которое наилучшим образом удовлетворяет потребности заказчика в товарах (работах, услугах) (части 11, 16 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Таким образом, на стадии рассмотрения и оценки заявок по результатам запроса котировок или запроса предложений определяется сторона договора, а также устанавливаются условия будущего договора (контракта) с учетом предложений, содержащихся в заявке победителя.

В соответствии с частью 8 статьи 78, частью 16 статьи 83 Закона № 44-ФЗ по результатам рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок и запроса предложений составляется протокол проведения запроса котировок и итоговый протокол проведения запроса предложений.

Во второй главе обосновано, что указанный протокол по своей правовой природе является предварительным договором, создающим для заказчика и победителя запроса котировок или запроса предложений обязанность заключить основной договор – государственный (муниципальный) контракт или договор.

Новая редакция ГК РФ (в редакции Федерального закона от 08.03.2015 № 42-ФЗ) не содержит положений о протоколе, составленном по результатам запроса котировок и запроса предложений. В пункте 6 статьи 448 ГК РФ

указана лишь правовая природа протокола, который оформлен по результатам аукциона и конкурса: данный протокол приравнивается к договору.

Вместе с тем, не следует отождествлять протокол проведения запроса котировок и итоговый протокол проведения запроса предложений с основным договором, заключаемым по результатам проведения запроса котировок (запроса предложений). Как верно отмечает О.А. Беляева, роль протокола о результатах проведения торгов одновременно сводится к закреплению за победителем торгов исключительного права на заключение соответствующего договора на условиях, определенных в процессе торгов, и обязанности вступить в этот договор. Протокол, завершая сложный юридический состав торгов, не является целью торгов, а является необходимой предпосылкой для заключения основного договора¹.

В этой связи представляется ошибочной точка зрения Л.А. Новоселовой о том, что договор (контракт) должен считаться заключенным с момента подписания протокола².

В результате проведения запроса котировок или запроса предложений между победителем и организатором запроса котировок (запроса предложений) устанавливается обязательство по заключению соответствующего договора, нарушение которого влечет определенные негативные последствия. Так, при уклонении победителя запроса котировок (запроса предложений) от заключения договора заказчик вправе обратиться в суд с иском о возмещении причиненных убытков (часть 12 статьи 78, часть 17 статьи 83 Закона № 44-ФЗ), а также направить информацию в уполномоченный орган, осуществляющий контроль в сфере закупок, о таком участнике закупки для включения в реестр недобросовестных поставщиков (статья 104 Закона № 44-ФЗ).

¹ Беляева О.А. Какими быть торгам в "новом" Гражданском кодексе РФ? // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 115 - 116.

² Новоселова Л.А. Публичные торги в рамках исполнительного производства. М.: Статут, 2006. С. 13.

Об ответственности заказчика, в случае его уклонения от заключения договора, в Законе № 44-ФЗ ничего не говорится. ГК РФ предусмотрены лишь последствия для организатора торгов в случае его уклонения от подписания протокола: в этом случае победитель торгов вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заказчика заключить договор, а также о возмещении убытков, вызванных уклонением от его заключения (абзац 3 пункта 6 статьи 448 ГК РФ).

Подводя итог параграфу, следует отметить, что непосредственная процедура рассмотрения и оценки заявок по запросу котировок или запросу предложений выступает элементом сложного юридического состава, направленного на определение поставщика (подрядчика, исполнителя). Протокол проведения запроса котировок и итоговый протокол проведения запроса предложений, в свою очередь, является необходимой предпосылкой для заключения договора (контракта).

Также определено, что порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе предложений в Законе № 44-ФЗ во многом схож с порядком рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок. В то же время имеется ряд отличий, в частности:

- срок рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок составляет один рабочий день, в то время как о сроках рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе предложений в Законе № 44-ФЗ ничего не сказано;
- заявки на участие в запросе предложений вскрываются и рассматриваются комиссией по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений; заявки на участие в запросе котировок – котировочной комиссией;
- оценка всех заявок участников запроса предложений осуществляется на основании критериев, указанных в документации о проведении запроса предложений. В запросе котировок критерием оценки заявок является цена

товара, работы, услуги, с учетом соответствия иным требованиям, предусмотренным извещением о проведении запроса котировок;

- в отличие от запроса котировок, при проведении запроса предложений на заказчика возлагается обязанность непосредственно перед вскрытием заявок на участие в запросе предложений объявить присутствующим участникам о возможности не только подачи заявок, но и изменения или отзыва поданных заявок.

- в силу Закона № 44-ФЗ оглашение условий исполнения договора (контракта), содержащихся в признанной лучшей заявке, означает завершение запроса предложений; запрос предложений считается завершенным также в случае, если все присутствующие участники при проведении запроса предложений отказались направить окончательное предложение. Запрос котировок, в свою очередь, завершается определением победителя;

- различаются случаи признания запроса котировок и запроса предложений несостоявшимися.

3.3. Заключение договора по результатам проведенного запроса котировок или запроса предложений

Заключение договора как правовая деятельность подразумевает взаимодействие контрагентов – сторон по договору между собой с намерением включить в договор наилучшие для себя условия¹.

Целью проведения процедур запроса котировок и запроса предложений является заключение договора. Заключение договора, с одной стороны, означает окончание процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а с другой стороны, - начало исполнения договора.

¹ См.: Филиппова С.Ю. Дефекты формирования правовой связи при заключении договора в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М., 2013. С. 95.

Само же обязательство по передаче имущества, выполнения работы, оказания услуги возникает из сложного юридического состава: проведения запроса котировок (запроса предложений) и заключенного на основе их результатов договора.

Говоря о форме договора, договор по результатам запроса котировок и запроса предложений, в соответствии с частью 8 статьи 78, статьей 83 Закона № 44-ФЗ, пунктом 4 статьи 434 ГК РФ, заключается в письменной форме только путем составления одного документа, подписанного сторонами договора.

Так, по результатам проведенных запроса котировок или запроса предложений подписанный заказчиком проект договора передается победителю запроса котировок или запроса предложений (оферта). В свою очередь победитель акцептирует оферту путем подписания договора и направления его заказчику. Причем, моментом заключения договора, как правильно отмечает А.Е. Кирпичев¹, является дата получения акцепта оферентом.

В Законе № 44-ФЗ существуют временные ограничения заключения договора по результатам проведенных запроса котировок и запроса предложений: не ранее чем через семь дней с даты опубликования протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок и итогового протокола при проведении запроса предложений и не позднее чем через двадцать дней с даты подписания указанных протоколов (часть 13 статьи 78, часть 17 статьи 83 Закона № 44-ФЗ Закона № 44-ФЗ). Следует отметить, что указанные нормы повлекли несоответствие положений Закона № 44-ФЗ, поскольку часть 3 статьи 105 Закона № 44-ФЗ предусматривает десятидневный срок на обжалование во внесудебном (административном)

¹ Кирпичев А.Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 148.

порядке действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, комиссии по осуществлению закупок и других лиц¹.

Итак, организатор и победитель запроса котировок (запроса предложений), желающий акцептовать полученную оферту, связаны установленным сроком. В соответствии со статьей 440 ГК РФ договор считается заключенным, если лицо, направившее оферту, получило акцепт в пределах установленного в оферте срока.

В части 11 статьи 78 Закона № 44-ФЗ, воспроизводящей часть 6 статьи 47 Закона № 94-ФЗ, предусмотрено, что в случае если победитель запроса котировок не акцептировал оферту в срок, указанный в извещении о проведении запроса котировок, такой победитель признается уклонившимся от заключения договора. Часть 17 статьи 83 Закона № 44-ФЗ содержит подобную норму для запроса предложений.

Однако договор может быть заключен и в случае получения оферентом акцепта с опозданием – если оферта была акцептирована своевременно. Такой акцепт не признается опоздавшим, если оферент немедленно уведомит акцептанта о получении акцепта с опозданием. В случае принятия такого акцепта оферентом, договор считается заключенным (статья 442 ГК РФ).

В Законе № 44-ФЗ содержатся нововведения относительно возможности приостановления течения сроков для заключения договора (контракта) по результатам запроса котировок и запроса предложений. Основаниями для приостановления таких сроков являются принятые судом судебные акты либо возникновение обстоятельств непреодолимой силы, в результате которых одна из сторон не может своевременно подписать договор. Течение сроков приостанавливается до момента отмены, изменения или исполнения таких судебных актов или до момента прекращения действия таких обстоятельств,

¹ Яковлева И.Г. Новеллы правового регулирования запроса котировок в законодательстве о контрактной системе // Российское правосудие. 2014. № 5 (97). С. 31.

но не более чем на 30 дней (часть 15 статьи 78, часть 21 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Положения части 12 статьи 78 Закона № 44-ФЗ определяют последствия признания победителя запроса котировок уклонившимся от заключения контракта. В этом случае заказчику предоставляется право на возмещение убытков уклонившимся от заключения контракта победителем, а также на заключение контракта с участником, предложившим такую же цену контракта, как и уклонившийся от заключения контракта победитель запроса котировок, или лучшую цену контракта, следующую после предложенной уклонившимся от заключения контракта победителем. При этом заключение контракта также является обязательным для указанных участников запроса котировок, и в случае уклонения на них распространяются последствия признания победителя уклонившимся от заключения договора, а заказчик вправе осуществить повторно запрос котировок.

Аналогичные положения о последствиях уклонения победителя запроса предложений от заключения контракта содержатся в части 17 статьи 83 Закона № 44-ФЗ.

Следует отметить, что ранее подобные положения предусматривались в части 7 статьи 47 Закона № 94-ФЗ, однако, наряду с изложенным, заказчику предоставлялось право также обратиться в суд с требованием о понуждении победителя запроса котировок заключить контракт, а на случай уклонения других участников запроса котировок от заключения контракта - право обратиться в суд с требованием о понуждении таких участников заключить контракт¹.

Положения Закона № 44-ФЗ предусматривают ответственность лишь победителя запроса котировок (запроса предложений) в случае уклонения от заключения договора.

¹ Яковлева И.Г. Новеллы правового регулирования запроса котировок в законодательстве о контрактной системе // Российское правосудие. 2014. № 5 (97). С. 31.

Нормы об ответственности заказчика в случае его уклонения от заключения договора Законом № 44-ФЗ не предусмотрены. Как указал Д.В. Пятков, «само по себе наличие государства среди субъектов гражданского права трудно совместить с признанием равенства участников гражданских правоотношений».¹ Контрагент публично-правового образования изначально является менее защищенной стороной договора².

В свою очередь, обязанность заключить договор организатором закупки по результатам запроса котировок и запроса предложений установлена в положениях статьи 448 ГК РФ, касающихся проведения торгов.

Кроме того, как было отмечено, протокол рассмотрения и оценки котировочных заявок, итоговый протокол представляют собой предварительные договоры. В этой связи обязательность заключения основного договора для организатора запроса котировок (запроса предложений) и победителя запроса котировок (запроса предложений) вытекает также из статьи 429 ГК РФ.

Таким образом, к рассматриваемым отношениям применяются положения статьи 445 ГК РФ о заключении договора в обязательном порядке.

Как справедливо указывает О.А. Беляева, договор, заключаемый по результатам торгов, всегда должен соответствовать конструкции договора присоединения. По мнению автора, такой подход к правовой природе договора, заключаемого по результатам торгов, в наибольшей степени уравнивает интересы заказчика и победителя торгов и позволяет снизить количество споров между ними на стадии заключения договора³.

Согласно пункту 1 статьи 428 ГК РФ условия договора присоединения определяются одной из сторон в стандартных формах и могут быть приняты

¹ Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности. СПб., 2003. С. 9.

² Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012 // СПС «Консультант».

³ Беляева О.А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования; автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2012. С. 13.

другой стороной лишь путем присоединения к предложенному договору в целом, то есть изменения каких-либо условий договора другой стороной не допускается.

Условия договора (контракта) формируются заказчиками еще на стадии размещения извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) в проекте договора (контракта), который, в силу части 2 статьи 73, части 7 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, прилагается к извещению о проведении запроса котировок и документации о проведении запроса предложений и является их неотъемлемой частью. Однако нельзя говорить, что условия договора в каждом конкретном случае индивидуальны и зависят от определенной закупки товаров, работ, услуг. Безусловно, различаются существенные условия каждого договора, но в отношении иных условий договоров заказчики практически всегда используют положения о типовых договорах (контрактах), заключаемых по результатам торгов¹, которые разрабатываются и утверждаются самими заказчиками или их учредителями².

Согласно части 14 статьи 78 Закона № 44-ФЗ договор, заключаемый по результатам запроса котировок, включает условия, предусмотренные извещением о проведении запроса котировок, а также цену, предложенную победителем в своей заявке на участие в запросе котировок (или

¹ См.: например, Приказ Минпромторга России от 20.02.2016 № 467 "Об утверждении типового контракта на оказание услуг выставочной и ярмарочной деятельности для обеспечения государственных и муниципальных нужд, типового контракта на оказание услуг по диагностике, техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств для обеспечения государственных и муниципальных нужд, типового контракта на поставку продукции радиоэлектронной промышленности, судостроительной промышленности, авиационной техники для обеспечения государственных и муниципальных нужд, информационной карты типового контракта на оказание услуг выставочной и ярмарочной деятельности для обеспечения государственных и муниципальных нужд, информационной карты типового контракта на оказание услуг по диагностике, техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств для обеспечения государственных и муниципальных нужд и информационной карты типового контракта на поставку продукции радиоэлектронной промышленности, судостроительной промышленности, авиационной техники для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СПС «КонсультантПлюс»; постановление Правительства Москвы от 24.12.2012 № 67-ПП «О системе закупок города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 13. 06.03.2012; приказ Минздрава России от 20.01.2014 № 29н «Об утверждении типовой формы контракта с иностранной организацией на оказание услуг, связанных с лечением гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Российская газета. № 113. 22.05.2014; Приказ ФТС России от 30.07.2010 № 1421 (ред. от 17.05.2013) «О применении образцов государственных контрактов (договоров)» // СПС «КонсультантПлюс».

² Курц Н.А. Государственный (муниципальный) контракт и договор присоединения: проблемы соотношения // Право и экономика. 2012. № 1. С. 19-24.

предложенную иным участником запроса котировок, с которым заключается договор в случае уклонения победителя от заключения контракта).

Договор по результатам проведения запроса предложений, согласно части 17 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, подлежит заключению на условиях, определенных извещением о проведении запроса предложений и окончательным предложением победителя запроса предложений.

То есть направляемый для подписания победителю запроса котировок (запроса предложений) проект договора составляется заказчиком путем включения цены или иных условий договора, предложенных победителем запроса котировок (запроса предложений), в проект договора, прилагаемый к извещению о проведении запроса котировок или документации о проведении запроса предложений. При этом Закон № 44-ФЗ не предусматривает возможности для победителя рассматриваемых способов закупок самостоятельно разработать проект договора и направить его заказчику для подписания.

В практической деятельности при заключении договора (контракта) по результатам проведенного запроса котировок могут возникнуть ситуации, когда заказчик не включил в контракт характеристики товара, предусмотренные извещением о проведении запроса котировок. В связи с этим возникает вопрос – правомерен ли отказ, например, поставщика от поставки товара, предусмотренного в извещении о проведении запроса котировок, в связи с тем, что заказчик не включил описание товара в контракт.

В данной ситуации Законом № 44-ФЗ императивно установлены условия контракта, которые должны быть обязательно согласованы (содержатся в извещении о запросе котировок и в заявке на участие в запросе котировок), и порядок такого согласования (путем определения заказчиком победителя).

Поэтому, следуя закону и судебной практике¹, контракт по итогам запроса котировок должен считаться заключенным на условиях, определенных извещением о проведении запроса котировок и заявкой на участие в запросе котировок победителя, даже если все эти условия не были отражены непосредственно в тексте контракта². Исключением могут быть случаи, когда условия, определенные извещением о запросе котировок и котировочной заявкой победителя, противоречат требованиям законодательства Российской Федерации.

Договор, заключаемый по результатам запроса котировок или запроса предложений, представляет собой гражданско-правовой договор. Следовательно, он считается, в соответствии с пунктом 1 статьи 432 ГК РФ, заключенным, если стороны достигли соглашения по всем существенным условиям договора. Существенными признаются условия о предмете договора, условия, которые законом или иными правовыми актами названы как существенные, а также все условия, по которым по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

В статье 34 Закона № 44-ФЗ отражены обязательные требования к контракту на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных и муниципальных нужд. Такими для договора, заключаемого по результатам проведенных запроса котировок и запроса предложений, являются:

1) цена контракта, которая является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта (часть 2 статьи 34 Закона № 44-ФЗ). Вместе с тем, в ряде случаев, предусмотренных постановлением Правительства РФ от

¹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2013 по делу № А26-7051/2012; постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 28.06.2012 № 02АП-3572/12; постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 27.01.2011 по делу № А33-10993/2010; постановление ФАС Северо-Западного округа от 04.04.2011 по делу № А56-34266/2010; постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 21.09.2011 № Ф06-7630/11 по делу № А49-18/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

² Яковлева И.Г. Новеллы правового регулирования запроса котировок в законодательстве о контрактной системе // Российское правосудие. 2014. № 5 (97). С. 35-36.

13.01.2014 № 19¹, в контракте может быть установлено ориентировочное значение цены или формула определения цены. Например, в случае заключения контракта на предоставление услуг обязательного страхования, агентских услуг и т.д.

Следует отметить, что по общему правилу Законом № 44-ФЗ, так же, как и Законом № 94-ФЗ, не допускается установление в контракте, заключаемом по результатам запроса котировок и запроса предложений, возможности изменения цены контракта в ходе его исполнения. Однако в случаях, указанных в пункте 1 части 1 статьи 95 Закона № 44-ФЗ, условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон, если это было предусмотрено документацией о закупке и контрактом:

- при снижении цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара (выполняемой работы, оказываемой услуги) и иных условий контракта;

- при увеличении или уменьшении предусмотренных контрактом количества поставляемого товара, объема выполняемой работы или оказываемой услуги не более чем на десять процентов;

2) условие об ответственности заказчика и контрагента – поставщика, подрядчика, исполнителя за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту (часть 4 статьи 34 Закона № 44-ФЗ);

3) условие о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги, а также условие о порядке и сроках приемки поставленного товара, результатов выполненной работы или оказанной услуги (часть 13 статьи 34 Закона № 44-ФЗ).

¹ Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» // СЗ РФ. 20.01.2014. № 3. Ст. 288.

В контракте следует указать форму осуществления оплаты, сведения об авансе (если предусмотрена его выплата): его размер, срок и порядок выплаты, срок и порядок оплаты поставленного товара (выполненных работ, оказанных услуг) и т.д.

Кроме того, в контракт необходимо включить порядок определения заказчиком соответствия поставляемого товара, выполненной работы, оказанной услуги условиям контракта по количеству, объему, комплектности и иным показателям, предусмотренным условиями контракта, а также порядок оформления приемки товаров, работ, услуг (например, с помощью товарных накладных, актов сдачи-приемки и иных документов).

Тем самым воспроизведено положение части 12 статьи 9 Закона № 94-ФЗ, но с определенным дополнением: прежде устанавливалось, что в контракт включается обязательное условие лишь о порядке осуществления заказчиком приемки поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг на соответствие их количества, комплектности и качества требованиям, установленным в таком контракте.

В определенных случаях обязательно также указываются иные условия контракта. Так, при заключении контракта по результатам проведенного запроса предложений (в случаях осуществления закупки товара, работы или услуги, являющихся предметом контракта, расторжение которого осуществлено заказчиком на основании решения об одностороннем отказе от исполнения контракта (пункт 6 части 2 статьи 83 Закона № 44-ФЗ), признания повторного конкурса, электронного аукциона не состоявшимся в силу пункта 6 части 2 статьи 83 Закона № 44-ФЗ) обязательным является условие о предоставлении обеспечения исполнения контракта (часть 27 статьи 34, части 1, 2 статьи 96 Закона № 44-ФЗ).

Также в соответствии с частью 14 статьи 34, частями 9, 19 статьи 95 Закона № 44-ФЗ для реализации заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем) права одностороннего отказа от исполнения контракта в

порядке статьи 95 Закона № 44-ФЗ сторонам необходимо предусмотреть в контракте обязательное условие о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта. Причем основания, по которым допускается односторонний отказ от исполнения контракта, указаны в Гражданском кодексе РФ.

Таким образом, установлено, что договор, заключаемый по результатам проведения запроса котировок и запроса предложений, представляет собой гражданско-правовой договор, который по правовой природе является договором присоединения и заключается в обязательном порядке на основании предварительного договора – протокола о проведении запроса котировок, итогового протокола при проведении запроса предложений.

Порядок заключения договора в результате проведения рассматриваемых способов закупок является схожим. Следовательно, сделанные выводы относительно запроса котировок применимы к запросу предложений.

Кроме того, следует отметить, что все существенные и необходимые для заказчика условия контракта определяются на стадии организации и проведения запроса котировок и запроса предложений. При этом установление данных условий является прерогативой заказчика. Следовательно, контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением о проведении запроса котировок (извещением о проведении запроса предложений и документацией) и заявкой на участие в запросе котировок победителя (окончательным предложением победителя запроса предложений).

3.4. Обжалование запроса котировок и запроса предложений

Гражданское законодательство Российской Федерации направлено на защиту прав всех участников гражданского оборота. Поэтому Законом № 44-

ФЗ предусмотрено право любого участника закупки, а также осуществляющих общественный контроль общественных объединений, объединений юридических лиц на обжалование действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки в судебном порядке или в порядке, установленном главой 6 Закона № 44-ФЗ.

Таким образом, обжалование запроса котировок и запроса предложений возможно двумя способами:

- в судебном порядке, то есть путем обращения в суд;
- во внесудебном (административном) порядке.

Обжалование во внесудебном (административном) порядке осуществляется путем подачи жалобы в контрольный орган в сфере закупок, под которым, в силу части 17 статьи 105 Закона № 44-ФЗ, понимается:

- в отношении закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов РФ, муниципальных нужд - федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, то есть ФАС России;

- в отношении закупок для обеспечения федеральных нужд, которые относятся к государственному оборонному заказу, а также в отношении закупок для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну, - контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, то есть Рособоронзаказ;

- в отношении закупок для обеспечения нужд субъектов РФ и муниципальных нужд муниципальных образований, находящихся на территории субъекта РФ, - орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок;

- в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд - орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок.

В Законе № 44-ФЗ регламентировано в каких случаях допускается обжалование действий (бездействия) заказчика и иных уполномоченных лиц по осуществлению закупки тем или иным способом. Так, обжалование во внесудебном (административном) порядке возможно с момента размещения в единой информационной системе плана закупок и не десяти дней с даты опубликования протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок, протокола запроса предложений. После истечения указанных сроков обжаловать соответствующие действия (бездействие) заказчика, иных уполномоченных лиц по осуществлению закупки можно только в судебном порядке (часть 3 статьи 105 Закона № 44-ФЗ).

Кроме того, часть 6 статьи 105 Закона № 44-ФЗ допускает обжалование во внесудебном (административном) порядке действий (бездействия) заказчика, связанных с заключением контракта, но не позднее даты заключения контракта. Представляется, что по истечении указанного срока внесудебного обжалования действий (бездействия) заказчика, связанные с заключением контракта, по аналогии с частью 3 статьи 105 Закона № 44-ФЗ, должны обжаловаться в судебном порядке. Причем под действиями, связанными с заключением контракта, понимаются действия, осуществляемые заказчиком и победителем запроса котировок (запроса предложений) в связи с непосредственным заключением ими контракта (направление и получение оферты и акцепта).

Таким образом, обжаловать процедуру запроса котировок и запроса предложений во внесудебном порядке возможно лишь во время их проведения, то есть с момента опубликования извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) и до момента определения победителя (а именно не позднее десяти дней с даты размещения в единой

информационной системе протокола о проведении запроса котировок (запроса предложений).

Закон № 44-ФЗ также предоставляет право любого участника запроса котировок и запроса предложений, а также осуществляющих общественный контроль общественных объединений, объединений юридических лиц на оспаривание запроса котировок или запроса предложений сразу в суд.

Следует отметить, что, обжаловав действия (бездействие) заказчика, иных уполномоченных лиц по осуществлению закупки во внесудебном (административном) порядке, участник закупки, общественное объединение, объединение юридических лиц, в силу части 2 статьи 105 Закона № 44-ФЗ, не лишаются права оспаривать такие действия (бездействие) в судебном порядке.

подавая иск об оспаривании запроса котировок и запроса предложений, заинтересованное лицо должно выбрать надлежащий способ защиты.

Как было установлено во второй главе, запрос котировок и запрос предложений являются сделкой – договором на проведение запроса котировок (запроса предложений). Поэтому указание Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ¹ относительно того, что споры об оспаривании публичных торгов рассматриваются по правилам, установленным для признания недействительными оспоримых сделок, в полной мере соответствует запросу котировок и запросу предложений. Согласно пункту 2 статьи 449 ГК РФ признание запроса котировок и запроса предложений недействительными влечет последствия, предусмотренные статьей 167 ГК РФ о последствиях недействительности сделки.

Согласно части 8 статьи 106 Закона № 44-ФЗ в случае обжалования в административном порядке контрольным органом в сфере закупок принимается одно из следующих решений: признание жалобы обоснованной и выдача, в случае необходимости, предписания об устранении нарушений или

¹ Пункт 44 постановления Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. № 109. 21.05.2010.

о совершении иных действий; признание жалобы необоснованной. То есть признать запрос котировок и запрос предложений недействительными путем обжалования в административном порядке невозможно.

Запрос котировок и запрос предложений представляют собой не административную процедуру, в результате которой заключается договор. Организатор запроса котировок (запроса предложений) и участники рассматриваемых способов закупок участвуют в процедуре проведения запроса котировок и запроса предложений на принципах равенства, свободы договора, беспрепятственного осуществления гражданских прав. То есть отношения, возникающие при организации и проведении запроса котировок и запроса предложений, а также при заключении по их результатам договора, являются гражданско-правовыми. Поэтому в судах споры о признании запроса котировок и запроса предложений недействительными рассматриваются по правилам искового производства, что подтверждается судебной практикой¹.

В свою очередь, в соответствии с частью 9 статьи 106 Закона № 44-ФЗ предусмотрена возможность оспаривания в судебном порядке решения контрольного органа, принятого по результатам рассмотрения жалобы по существу во внесудебном (административном) порядке. Срок, в течение которого допускается такое оспаривание, составляет три месяца с даты принятия решения контрольного органа.

В статье 52 Закона № 135-ФЗ определена подведомственность дел об обжаловании решений и предписаний антимонопольного органа: указанные акты подлежат обжалованию в арбитражный суд. Поэтому подлежит применению порядок оспаривания решения контрольного органа, установленный главой 24 АПК РФ о рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия)

¹ См.: например, постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.02.2015 N 20АП-7902/2014 по делу N А54-2120/2014; постановление ФАС Дальневосточного округа от 16.06.2014 N Ф03-2348/2014 по делу N А51-26669/2013; постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.12.2014 N 17АП-13197/2014-АК по делу N А50-8770/2014; постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 02.03.2015 N 06АП-109/2015 по делу N А73-10353/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц¹. В соответствии с частью 1 статьи 198 АПК РФ в арбитражный суд вправе обратиться с заявлением о признании недействительным решения контрольного органа лица, если полагают, что оспариваемое решение не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагает на них какие-либо обязанности, создает иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Как уже было отмечено, запрос котировок и запрос предложений являются формами торгов, поэтому к ним применимы некоторые положения ГК РФ о торгах.

Согласно пункту 1 статьи 449 ГК РФ торги могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица лишь в случае их проведения с нарушением установленных законом правил торги.

О.А. Беляева отмечает, что правила проведения торгов – это требования, предъявляемые к процедуре торгов, в соответствии с которыми все заинтересованные лица вправе направить свои заявки на участие в торгах, а организатор торгов – надлежащим образом провести торги, а также верно и справедливо определить их победителя².

По мнению О.М. Фоминых, под правилами проведения торгов следует понимать все нормы права, регулирующие процедуру торгов, начиная с

¹ См.: например, постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.07.2016 по делу № А40-203613/2015; постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.12.2016 по делу № А32-25662/2016; решение Арбитражного суда Свердловской области от 19.06.2014 по делу N А60-18543/2014; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.11.2014 по делу № А40-83096/2014; постановление Президиума ВАС РФ от 14.05.2013 № 16941/12 по делу № А07-17628/2011 // СПС «КонсультантПлюс».

² Беляева О.А. Аукционы и конкурсы: комментарий судебно-арбитражной практики. М., 2010. С. 200.

подготовки к ним и до заключения договора (или подписания протокола о результатах торгов, имеющего силу договора)¹.

Представляется, что основанием для признания запроса котировок и запроса предложений недействительными является нарушение правил их проведения, установленных законодательством о контрактной системе, которое включает в себя Закон № 44-ФЗ, Закон № 223-ФЗ и принятые во исполнение их подзаконные нормативные правовые акты. То есть под законом законодатель понимает расширительное толкование.

В целях раскрытия содержания «нарушение правил проведения торгов» законодатель предусмотрел новеллу в ГК РФ, согласно которой устанавливается открытый перечень случаев, когда торги могут быть признаны недействительными (пункт 1 статьи 499 ГК РФ): кто-либо необоснованно был отстранен от участия в торгах; на торгах неосновательно была не принята высшая предложенная цена; продажа была произведена ранее указанного в извещении срока; были допущены иные существенные нарушения порядка проведения торгов, повлекшие неправильное определение цены продажи; были допущены иные нарушения правил, установленных законом.

Можно сделать вывод, что нарушения правил проведения запроса котировок и запроса предложений должны быть существенными, то есть способными повлиять на определение победителя.

Важное значение имеет установление наличия защищаемого права. Нарушение процедуры проведения запроса котировок или запроса предложений не может являться основанием для оспаривания их по иску лица, чьи права и законные интересы данными нарушениями не затрагиваются и не могут быть восстановлены². Представляется, что заинтересованные лица,

¹ Фоминых О.М. Признание недействительными торгов и заключенных на них договоров: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 77.

² См.: решение Арбитражного суда Свердловской области от 20.04.2015 по делу N А60-1211/2015; решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 06.04.2012 по делу № А56-

которые вправе обратиться с требованием об оспаривании запроса котировок или запроса предложений, определены в части 1 статьи 105 Закона № 44-ФЗ, и ими являются любые участники закупки, осуществляющие общественный контроль общественные организации, объединения юридических лиц.

До недавнего времени в гражданском законодательстве Российской Федерации не был установлен срок исковой давности для оспаривания торгов. В этой связи учеными и судами высказывались разные точки зрения. Так, например, по мнению Л.А. Новоселовой, срок исковой давности к требованиям о признании торгов недействительными должен составлять три года¹. Суды, в свою очередь, руководствовались разъяснением постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума ВАС РФ² и при рассмотрении споров о признании торгов недействительными применяли годичный срок исковой давности³.

В настоящее время приняты изменения в ГК РФ, и пункт 1 статьи 449 ГК РФ дополнен положением, согласно которому срок исковой давности для признания торгов недействительными составляет один год со дня проведения торгов.

ГК РФ предусматривает, что признание запроса котировок и запроса предложений недействительными влечет недействительность договора, заключенного с победителем.

Вместе с тем, при подаче заинтересованным лицом, не выигравшим запрос котировок или запрос предложений, требования о признании запроса котировок или запроса предложений недействительными в случае, если договор уже исполнен, по нашему мнению, следует руководствоваться

71104/2011; определение ВАС РФ от 19.03.2008 № 3251/08 по делу № А14-554/2007-36/2 // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Новоселова Л.А. Основания и последствия признания недействительными публичных торгов. М., 2006. С. 284-286.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. № 109. 21.05.2010.

³ См.: постановление Президиума ВАС РФ от 28.10.2010 № 7171/10 по делу № А24-1694/2009; постановление Президиума ВАС РФ от 14.12.2010 № 7781/10 по делу А41-26106/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

судебной практикой, сложившейся в процессе применения Закона № 94-ФЗ. Если договор полностью либо частично исполнен, то это может служить основанием для отказа в требовании о признании запроса котировок или запроса предложений недействительными. Подобная практика не свидетельствует о том, что права заинтересованного лица не могут быть восстановлены иным способом, например, путем подачи иска о возмещении убытков¹.

Следует отметить, что законодатель нигде не указывает об оспоримости отдельных этапов проведения запроса котировок (запроса предложений). В этой связи представляется верным мнение О.М. Фоминых, что отдельные этапы торгов, какие-либо действия или сделки в рамках процедуры проведения торгов могут быть признаны недействительными лишь в случае, когда торги еще не завершены. Если же торги состоялись и на дату рассмотрения дела в суде итог проведения торгов выражен в виде протокола, то торги следует оспаривать как единую процедуру, поскольку оспаривание отдельного элемента указанной процедуры не влечет правового результата, на который направлены все ее действия в совокупности. В рамках рассмотрения требования о признании торгов недействительными суд может дать оценку законности отдельных этапов торгов².

Суммируя вышеизложенное, отметим, что запрос котировок и запрос предложений могут быть обжалованы в административном и судебном порядке. Если процедура внесудебного (административного) порядка обжалования запроса котировок и запроса предложений определена в Законе

¹ См., Булгаков Д.А. Судебная защита организатора и победителя торгов // Арбитражная практика. 2010. № 6. С. 19; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.09.2011 по делу № А69-2451/20104; определение ВАС РФ от 16.03.2010 № ВАС-17906/09 по делу № А40-53628/08-156-368; определение Конституционного Суда РФ от 16.07.2009 № 739-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Строительное управление-881» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 449 Гражданского кодекса Российской Федерации и частью 5 статьи 10 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

² Фоминых О.М. Признание недействительными торгов и заключенных на них договоров: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 72-73.

№ 44-ФЗ, то к судебному порядку оспаривания запроса котировок и запроса предложений применяются правила, предусмотренные АПК РФ.

Условиями признания недействительными запроса котировок и запроса предложений одновременно являются существенные нарушения правил организации и проведения запроса котировок (запроса предложений), которые установлены в законодательстве о контрактной системе Российской Федерации; наступление негативных последствий для лица, права и законные интересы которого нарушены.

Установлено, что возможность обжалования запроса котировок и запроса предложений во внесудебном (административном) порядке ограничена сокращенными сроками обращения с таким требованием: в контрольный орган в сфере закупок – с момента размещения извещения о проведении закупки и не позднее десяти дней с даты размещения в единой информационной системе протокола запроса котировок (протокола запроса предложений); в суд – в течение трех месяцев с даты принятия решения контрольным органом в сфере закупок по результатам рассмотрения жалобы по существу. Это связано с тем, что контрольный орган в сфере закупок способен более оперативно реагировать в случае нарушений при организации и проведении запроса котировок (запроса предложений). Так, в части 3 статьи 106 Закона № 44-ФЗ установлена обязанность контрольного органа в сфере закупок рассмотреть жалобу по существу в течение пяти рабочих дней с даты поступления жалобы.

Кроме того, процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в силу части 7 статьи 106 Закона № 44-ФЗ, может быть приостановлена контрольным органом в сфере закупок до рассмотрения ею жалобы по существу. В этом случае контракт не может быть заключен до момента рассмотрения жалобы.

Судебный способ оспаривания запроса котировок и запроса предложений ограничен только сроком исковой давности, закрепленным в

пункте 1 статьи 449 ГК РФ. По нашему мнению, указанный способ обжалования запроса котировок и запроса предложений является наиболее распространенным и действенным, поскольку у суда имеется достаточно времени для исследования всех фактических обстоятельств дела, исходя из каждого конкретного случая, что служит установлением баланса частных и публичных интересов.

Установлено, что признание запроса котировок и запроса предложений недействительными возможно только в порядке судебного способа оспаривания.

На основании проведенного анализа процедуры проведения запроса котировок и запроса предложений, а также заключения по их результатам договора можно выявить основные сходства и отличия между запросом котировок и запросом предложений.

На первый взгляд рассматриваемые способы закупок весьма похожи между собой. Запрос котировок и запрос предложений относятся к конкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). При проведении этих процедур заказчик через единую информационную систему сообщает широкому кругу лиц о своих потребностях в товарах, работах, услугах. Следует отметить, что в редакции Закона № 44-ФЗ от 28.12.2013¹ понятие «потребность» было исключено, и предметом запроса котировок и запроса предложений стал товар, закупаемый для обеспечения государственных или муниципальных нужд. По нашему мнению, понятие «потребность» является более широким по сравнению с понятием «обеспечение нужд» и внесенные изменения более точно очертили предмет закупки.

Однако различия между запросом котировок и запросом предложений гораздо существеннее, чем кажется на первый взгляд, и состоят, главным

¹ Федеральный закон от 28.12.2013 № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // РГ. № 295. 30.12.2013.

образом в том, как определяется победитель, а также в основаниях их проведения.

При запросе котировок победителем является участник, предложивший наиболее низкую цену контракта (часть 1 статьи 72 Закона № 44-ФЗ), при запросе предложений – участник, окончательное предложение которого наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге (часть 1 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Заказчик вправе проводить запрос котировок только при одновременном соблюдении определенных условий (части 2, 3 статьи 72 Закона № 44-ФЗ), а запрос предложений - только в случаях, указанных в Законе № 44-ФЗ (часть 2 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Различаются сроки опубликования извещений о проведении запроса котировок и запроса предложений: при осуществлении запроса предложений – не позднее чем за пять календарных дней до даты проведения запроса предложений, а при проведении запроса котировок – не позднее чем за семь рабочих дней в общем случае и не позднее чем за четыре рабочих дня в случаях, если стоимость закупки не более двухсот пятидесяти тысяч рублей либо закупка осуществляется в целях оказания скорой помощи в порядке статьи 76 Закона № 44-ФЗ. Таким образом, для осуществления запроса предложений предусмотрен более короткий срок опубликования извещения.

При осуществлении запроса предложений заказчик не вправе изменять содержание извещения о проведении запроса предложений (часть 5 статьи 83 Закона № 44-ФЗ), в то время как при проведении запроса котировок такая возможность имеется (часть 6 статьи 74 Закона № 44-ФЗ).

При запросе предложений одновременно с размещением извещения о проведении запроса предложений заказчик должен разместить документацию о проведении запроса предложений (часть 6 статьи 83 Закона № 44-ФЗ), в то время как при проведении запроса котировок заказчик размещает только извещение о проведении запроса котировок (статьи 73, 74 Закона № 44-ФЗ).

Законом № 44-ФЗ предусмотрено, что в случае внесения заказчиком каких-либо изменений в извещение о проведении запроса котировок, участник закупки вправе внести изменения или отозвать заявку (исключение составляет проведение запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера (часть 1 статьи 77, часть 6 статьи 82 Закона № 44-ФЗ). В случае проведения запроса предложений информация о возможности отозвать заявку на участие в запросе предложений, согласно части 6 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, указывается заказчиком в документации о проведении запроса предложений.

Статья 36 Закона № 44-ФЗ допускает отмену запроса котировок, но не позднее, чем за два дня до даты окончания срока подачи заявок на участие в запросе котировок. В случае проведения запроса предложений такого права не предоставляется.

Если при проведении запроса котировок, в соответствии с частью 3 статьи 73 Закона № 44-ФЗ, императивно определены требования к заявке на участие в запросе котировок, то при проведении запроса предложений заказчик самостоятельно, исходя из своих потребностей, определяет требования к заявке (пункт 2 части 4 статьи 83, пункт 3 части 6 статьи 83 Закона № 44-ФЗ).

Закон № 44-ФЗ не содержит каких-либо ограничений о допустимом количестве заявок на участие в запросе предложений. Представляется, что участник запроса предложений вправе подать неограниченное количество заявок, в то время как участник запроса котировок имеет право подать только одну заявку (часть 1 статьи 77 Закона № 44-ФЗ).

Согласно части 3 статьи 72 Закона № 44-ФЗ плата за участие в запросе котировок не взимается. При проведении запроса предложений, согласно части 4 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, заказчиком может взиматься плата за предоставление документации о проведении запроса предложений.

Согласно части 4 статьи 83, статье 42 Закона № 44-ФЗ при проведении запроса предложений заявка на участие в закупке обеспечивается внесенными денежными средствами или банковской гарантией, в то время как при проведении запроса котировок такое обеспечение заявки отсутствует.

Таким образом, отличия между запросом котировок и запросом предложений наблюдаются, главным образом, на стадиях опубликования извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений и подачи заявок участниками на участие в них, а также на стадии рассмотрения и оценки заявок. К заключению договора по результатам проведенных запроса котировок и запроса предложений, а также обжалованию запроса котировок и запроса предложений Законом № 44-ФЗ, в основном, предусмотрены единые требования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный детальный анализ теоретических основ и практических аспектов использования запроса котировок и запроса предложений позволяет комплексно подойти к рассмотрению вопросов повышения эффективности конкурентных процедур закупок для удовлетворения нужд различных субъектов экономических отношений, обеспечить потребностям субъектов адекватное качество поставляемых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг.

Результаты диссертационного исследования заключаются в следующем.

Для лучшего уяснения сущности запроса котировок и запроса предложений нами рассмотрена категория «закупка», а также проведено сравнение указанного понятия с иными схожими категориями, такими как заказ, размещение заказа, определение поставщика (подрядчика, исполнителя).

Сделан вывод о необходимости выделения категории «закупка» в двух разных значениях.

Под закупкой следует понимать юридическую процедуру обеспечения потребностей в товарах, работах, услугах, включающую в себя определение контрагента и условий договора, заключение договора и исполнение обязательств сторонами контракта. Такими признаками закупка определяется в позитивном праве – в законодательстве о контрактной системе. Заключение договора является лишь необязательным элементом закупки.

Вместе с тем, существуют случаи, когда, например, определенный по результатам закупки в различных формах контрагент уклоняется от подписания договора, но вместе с тем, действия по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) завершены, а контрагент установлен. В этих случаях закупка представляет собой иное явление - процедуру определения контрагента в результате проведения конкурентных процедур.

Определено, что заказ – это конкретизированная потребность заказчика в определенных товарах, работах или услугах, которая формируется в установленном порядке в результате прогнозирования и планирования и удовлетворяется посредством заключения контракта.

При этом не все государственные (муниципальные) нужды формируются в заказ и обеспечиваются за счет выделенных бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Поэтому по своему содержанию понятие «государственные (муниципальные) нужды» шире, чем «заказ», который является обобщенным и сформированным выражением государственных (муниципальных) нужд. Поэтому можно говорить, что закупка (определение контрагента, заключение и исполнение контракта) осуществляется на основании заказа.

Также, проанализировав категории «закупка» и «заключение договора», определено, что понятие «закупка» шире по содержанию, чем категория «заключение договора», и включает в себя целый ряд действий контрагентов, направленных на достижение соглашения по всем существенным условиям договора, а также действия по исполнению сторонами своих обязательств.

В настоящей работе сформулированы авторские определения запроса предложений и запроса котировок. Запрос котировок - это способ закупки, при котором происходит информирование неопределенного круга лиц о проведении закупки и определение в качестве контрагента того участника закупки, который предложил наиболее низкую цену договора при условии соответствия другим критериям закупки.

Под запросом предложений следует понимать способ закупки, при котором происходит информирование неопределенного круга лиц о проведении закупки и определение в качестве контрагента того участника закупки, который предложил в соответствии с критериями, указанными в извещении о проведении запроса предложений, условия договора, наилучшим

образом соответствующие установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

Таким образом, понятие запроса котировок является видовым по отношению к запросу предложений: запрос котировок – это упрощенный по критериям (единственный критерий определения контрагента – цена) и процедуре (отсутствует документация о закупке и необходимость повторного предложения условий договора) запрос предложений.

При этом, поскольку понятие «закупка» имеет отношение, прежде всего, к размещению заказа, а, следовательно, и к определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), то под способом закупки следует понимать регламентированный законом или иными правовыми актами вид процедуры, предписанный к обязательному выполнению заказчиком при осуществлении закупки и направленный на определение участника закупки, предложившего лучшие условия договора в соответствии с заранее установленными заказчиком требованиями к товару, работе или услуге, в результате которых происходит удовлетворение потребности заказчика в определенных товарах, работах или услугах путем заключения и исполнения договора.

Положение части 12 статьи 83 Закона № 44-ФЗ, согласно которому запрос предложений завершается после оглашения условий исполнения контракта, содержащихся в заявке, признанной лучшей, или условий, содержащихся в единственной заявке на участие в запросе предложений, на наш взгляд, не соответствует сути запроса предложений. Сутью запроса предложений является процедура размещения заказа и выбор поставщика (подрядчика, исполнителя), предлагающего наиболее выгодные условия договора и в силу части 1 статьи 83 Закона № 44-ФЗ направившего окончательное предложение. В свою очередь, процедура направления и рассмотрения окончательных предложений, в результате которой определяется победитель, в настоящее время по положениям Закона № 44-ФЗ не входит в процедуру запроса предложений. В связи с этим представляется

необходимым исключить указанное положение части 12 статьи 83 Закона № 44-ФЗ и предусмотреть, что запрос предложений завершается подписанием итогового протокола, в котором фиксируются все условия, указанные в окончательных предложениях участников запроса предложений, принятое на основании результатов оценки окончательных предложений решение о присвоении таким окончательным предложениям порядковых номеров и условия победителя запроса предложений.

Запрос котировок и запрос предложений регулируются посредством правового и индивидуального регулирования. Правовое регулирование запроса котировок и запроса предложений осуществляется, главным образом, на основании нормативных правовых актов: Закона № 44-ФЗ, рассматриваемого как базисного для регулирования рассматриваемых отношений; Закона № 223-ФЗ, устанавливающего правила закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц; Закона № 135-ФЗ, определяющего особенности проведения запроса котировок и запроса предложений субъектами, имеющими монопольное положение. Причем Закон № 223-ФЗ лишь в общем виде определяет процедуру закупок, оставляя место для индивидуального регулирования с учетом особенностей отдельных категорий юридических лиц.

К актам индивидуального регулирования запроса котировок и запроса предложений нами отнесены положения о закупках, принимаемые в соответствии с Законом № 223-ФЗ, и документация о проведении запроса предложений. Положения о закупках регулируют отношения, направленные на обеспечение нужд конкретной организации, в части, касающейся планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения контрактов и особенностей их исполнения, а также иных требований к закупке. Документация о проведении запроса предложений принимается заказчиком в связи с проведением конкретной

закупки и регулирует отношения, связанные с этой конкретной закупкой на этапе определения контрагента.

Также были рассмотрены вопросы соотношения запроса котировок и запроса предложений, с одной стороны, и аукциона и конкурса, с другой. В Законе № 44-ФЗ аукцион, конкурс, запрос котировок и запрос предложений объединены в одну группу – конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в то время как в Законе № 94-ФЗ они находились в разных группах: закупки осуществлялись путем проведения торгов (конкурс, аукцион) и без проведения торгов (запрос котировок, по аналогии сюда следует отнести и запрос предложений).

Определено, что понятие аукциона можно считать видовым по отношению к конкурсу: аукцион – это упрощенный по критериям (единственный критерий определения контрагента – цена) конкурс.

На основе проведенного анализа были выявлены сходства и различия аукциона и запроса котировок, конкурса и запроса предложений, по результатам которых сделан вывод о том, что запрос котировок следует считать упрощенной формой аукциона, а запрос предложений – упрощенной формой конкурса.

Учитывая положения пункта 4 статьи 447 ГК РФ, согласно которым торги проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом, определено, что запрос котировок и запрос предложений, наряду с аукционом и конкурсом, являются формами торгов. Следовательно, к запросу котировок и запросу предложений применяются нормы ГК РФ о торгах в части, не противоречащей Закону № 44-ФЗ и Закону № 223-ФЗ.

Запрос котировок и запрос предложений по отношению к заключаемому по их результатам договору рассматриваются как этап преддоговорных отношений, включающие в себя последовательный ряд юридически значимых действий: опубликование извещения о проведении запроса котировок (запроса

предложений), подача заявок участниками закупки, рассмотрение и оценка поступивших заявок, определение победителя закупки и составление итогового протокола (об объявлении победителя или о признании запроса котировок, запроса предложений несостоявшимися).

Запрос котировок (запрос предложений) и договор представляют собой два разных, но взаимосвязанных юридических состава. Целью запроса котировок и запроса предложений является выявление наиболее выгодных условий договора, предлагаемых конкретным лицом (победителем), а договор, в свою очередь, строится именно на этих условиях.

Основываясь на определении понятия «юридическая процедура», запрос котировок и запрос предложений можно назвать специальной юридической процедурой, предшествующей заключению договора.

Поскольку запрос котировок (запрос предложений) отражает именно процедурный аспект действий, предшествующих заключению договора, обосновано, что запрос котировок и запрос предложений являются сложными юридическими составами, опосредующими заключение договора.

При этом в процедуру запроса котировок и запроса предложений не включается непосредственное заключение договора с победителем закупки, поскольку согласование и определение условий договора происходит исключительно на этапе определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Заключение договора по результатам проведенных запроса котировок и запроса предложений представляет собой лишь фиксацию договорных отношений путем составления одного документа, поскольку является обязательным как для заказчика, так и для победителя запроса котировок или запроса предложений.

Существуют разные точки зрения относительно правовой природы извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений. Однако, на наш взгляд, представляется, что извещение о проведении запроса

котировок (запроса предложений) представляет собой публичную оферту к участию в закупках.

Кроме того, извещение о проведении запроса котировок (запроса предложений) является юридически значимым сообщением, которое влечет возникновение права контрагентов подавать заявки с момента опубликования указанного извещения. Моментом опубликования извещения о проведении запроса котировок (запроса предложений) является момент размещения извещения в единой информационной системе. Вместе с тем, до ввода в эксплуатацию единой информационной системы информация, подлежащая размещению в ней, размещается для общего доступа на официальном сайте Российской Федерации (zakupki.gov.ru), ведение и обслуживание которого осуществляются по правилам, действовавшим до дня вступления в силу Закона № 44-ФЗ.

Участники запроса котировок и запроса предложений, подав заявку, акцептуют указанную публичную оферту. Вместе с тем, получение организатором запроса котировок (запроса предложений) заявки является моментом заключения организационного договора на проведение запроса котировок (запроса предложений).

Договор на проведение запроса котировок представляет собой непоименованный договор, согласно которому одна сторона (заказчик) обязуется провести запрос котировок и заключить основной договор с лицом, предложение которого будет содержать лучшие условия, а другая сторона (участник запроса котировок) обязуется заключить основной договор с заказчиком по результатам проведенного запроса котировок в случае признания его предложения лучшим.

Договором на проведение запроса предложений является непоименованный договор, согласно которому одна сторона (заказчик) обязуется провести запрос предложений и заключить основной договор с лицом, окончательное предложение которого будет содержать лучшие

условия, а другая сторона (участник запроса предложений) вправе участвовать в запросе предложений и подавать окончательные предложения с обязательством заключить основной договор с заказчиком в случае признания его окончательного предложения лучшим.

Составление протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок или итогового протокола в случае запроса предложений занимает важное место при проведении запроса котировок и запроса предложений.

Протокол является своего рода подведением итогов рассматриваемых закупок и его следует квалифицировать в качестве предварительного договора, создающего для заказчика и победителя запроса котировок или запроса предложений обязанность заключить контракт. При этом оформление указанного предварительного договора происходит путем обмена документами: направление заявки на участие в запросе котировок (окончательное предложение) и направление протокола победителю закупки.

Следовательно, заявка на участие в запросе котировок одновременно выступает в качестве акцепта договора на проведение запроса котировок и в качестве оферты к заключению протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок – по своей природе предварительного договора.

В случае запроса предложений заявка на участие в запросе предложений представляет собой акцепт договора на проведение запроса предложений. Офертой к заключению предварительного договора – итогового протокола является направление окончательного предложения.

В свою очередь, направление победителю закупки протокола о результатах проведения запроса котировок или итогового протокола по результатам запроса предложений является акцептом предварительного договора.

Таким образом, запрос котировок и запрос предложений – это сложные юридические составы, включающие в себя совокупность нескольких последовательно совершаемых сделок, в частности договор на проведение

запроса котировок или запроса предложений, предварительный договор в виде протокола рассмотрения и оценки заявок на проведение запроса котировок или итогового протокола при запросе предложений.

Вместе с тем, протокол не следует отождествлять с договором, заключаемым по результатам проведенных запроса котировок и запроса предложений. Договор, заключаемый по результатам запроса котировок и запроса предложений, представляет собой гражданско-правовой договор, который по правовой природе является договором присоединения и заключается в обязательном порядке «на основании» предварительного договора – протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок или итогового протокола.

Все существенные и необходимые для заказчика условия договора определяются на стадии организации и проведения запроса котировок и запроса предложений, при этом установление данных условий является прерогативой заказчика. Так, договор заключается на условиях, предусмотренных извещением о проведении запроса котировок (извещением о проведении запроса предложений и документацией) и заявкой на участие в запросе котировок (окончательным предложением победителя запроса предложений).

Также, проанализировав положения Закона № 44-ФЗ, регулирующие подачу заявок на участие в запросе котировок и запросе предложений, а также порядок их рассмотрения, представляется, что моментом окончания срока подачи заявок должен являться момент вскрытия конвертов с заявками и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам.

Рассмотрены административный и судебный порядок обжалования запроса котировок и запроса предложений. Если процедура внесудебного (административного) порядка обжалования запроса котировок и запроса предложений определена в Законе № 44-ФЗ, то к судебному порядку

оспаривания запроса котировок и запроса предложений применяются правила, предусмотренные АПК РФ.

Возможность обжалования запроса котировок и запроса предложений во внесудебном (административном) порядке ограничена сокращенными сроками обращения с таким требованием. Это связано с тем, что контрольный орган в сфере закупок способен более оперативно реагировать в случае нарушений при организации и проведении запроса котировок (запроса предложений).

Судебный способ оспаривания запроса котировок и запроса предложений ограничен только сроком исковой давности, закрепленный в пункте 1 статьи 449 ГК РФ. По нашему мнению, указанный способ оспаривания запроса котировок и запроса предложений является наиболее распространенным и действенным, поскольку у суда имеется достаточно времени для исследования всех фактических обстоятельств дела, исходя из каждого конкретного случая, что служит установлению баланса частных и публичных интересов. Кроме того, признание запроса котировок и запроса предложений недействительными возможно только в судебном порядке.

На основании анализа процедуры проведения запроса котировок и запроса предложений, а также заключения по их результатам договора выявлены основные сходства и отличия между запросом котировок и запросом предложений.

Отличия между запросом котировок и запросом предложений наблюдаются, главным образом, на стадиях опубликования извещения о проведении запроса котировок и запроса предложений и подачи заявок участниками на участие в них, а также на стадии рассмотрения и оценки заявок. К заключению договора по результатам проведенных запроса котировок и запроса предложений, а также оспариванию запроса котировок и запроса предложений Законом № 44-ФЗ, в основном, предусмотрены единые требования.

Таким образом, в ходе диссертационного исследования были рассмотрены теоретические и практические аспекты запроса котировок и запроса предложений как способов закупок, а также выявлены некоторые проблемы, решение которых должно обеспечить более качественную и прозрачную процедуру проведения запроса котировок и запроса предложений, а также удовлетворение потребностей всех участников запроса котировок и запроса предложений в товарах, работах и услугах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ и от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398; СЗ РФ. 05.01.2009. № 1. Ст. 1; СЗ РФ. 05.01.2009. № 1. Ст. 2; СЗ РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 548; СЗ РФ. 28.07.2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.
2. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (Принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 - 17.06.1994 на 27-ой сессии ЮНСИТРАЛ) // Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1994. Т. XXV. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1996. С. 417 - 440.
3. Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ 1947) (Заключено 30.10.1947) // СЗ РФ. 10.09.2012. № 37 (приложение, ч. VI). С. 2916 - 2991.
4. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014). С изм. и доп., внесенными Договором от 23.12.2014, Протоколом от 08.05.2015 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/>. 05.06.2014. СЗ РФ. 21.09.2015. № 38. Ст. 5213; СЗ РФ. 21.09.2015. N 38. Ст. 5215.
5. Соглашение о государственных (муниципальных) закупках (Заключено в г. Москве 09.12.2010) // СЗ РФ. 30.01.2012. № 5. Ст. 540. Документ утратил силу с даты вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 - с 1 января 2015 года.
6. Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА) (1994 год) // Закон. 1995. № 12.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.01.1994. № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301; СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4394.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410; СЗ РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 4001.

9. Арбитражный процессуальный кодекс от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012; СЗ РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.

10. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик (утв. ВС СССР 31.05.1991 № 2211-1) (ред. от 26.11.2001 г.) // Ведомости СНД и ВС СССР. 26.06.1991. № 26. Ст. 733; СЗ РФ. 03.12.2001. № 49. Ст. 4553. Документ утратил силу с 1 января 2008 года на территории Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 18.12.2006 № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации».

11. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652; СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4375.

12. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 29.06.2015 г.) // СЗ РФ. 25.07.2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571; СЗ РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 4001.

13. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434; СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4342.

14. Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (ред. от 19.07.2011 г.) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3303; СЗ РФ. 25.07.2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596.

15. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (ред. 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600; СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4342.

16. Федеральный закон от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (ред. 06.12.2011 г.) // СЗ РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 6; СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7351. Утратил силу с 1 января 2013 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

17. Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Российская газета. 13.05.1999. № 91. Утратил силу с 1 января 2006 года в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

18. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ред. от 02.07.2013 г.) // СЗ РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105; СЗ РФ. 08.07.2013. № 27. Ст. 3463. Утратил силу с 1 января 2014 года в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

19. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 14.07.2003. № 28, Ст. 2895; СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4383.

20. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (ред. от 28.06.2014 г.) // СЗ РФ, 11.04.2011. № 15. Ст. 2036; СЗ РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3390.

21. Федеральный закон от 07.06.2013 № 114-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. № 124. 11.06.2013.

22. Федеральный закон от 02.02.2006 № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ред. от 13.07.2015 г.) // СЗ РФ. 06.02.2006. № 6. Ст. 636; СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4342.

23. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 31.12.2014 г.) // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448; СЗ РФ. 05.01.2015. № 1 (часть I). Ст. 84.

24. Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Российская газета. № 148. 30.06.1992. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

25. Закон Московской области от 22.07.2005 № 196/2005-ОЗ «О закупках и поставках продукции для государственных нужд Московской области» // Ежедневные Новости. Подмоскowie. № 148. 10.08.2005. Утратил силу с 1 января 2014 года на основании Закона Московской области от 28.01.2014 № 5/2014-ОЗ «О признании утратившими силу некоторых законов Московской области и отдельных положений законов Московской области, регулирующих отношения, возникающие в связи с закупками и поставками продукции для государственных нужд Московской области».

26. Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // Российская газета. № 74. 15.04.1997. Документ фактически утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

27. Указ Президента РФ от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» (ред. от 05.04.1994 г.) // Российская газета. № 182. 14.08.1992.

28. Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 24.10.1991. № 43. Ст. 1392.

29. Постановление Правительства РФ от 13.03.1995 № 241 «О мерах по реализации Федерального закона «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (ред. от 14.12.2006 г.) // СЗ РФ. 20.03.1995. № 12. Ст. 1055; СЗ РФ. 25.12.2006. № 52 (3 ч.). Ст. 5587.

30. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») (ред. от 07.09.2015 г.) // СЗ РФ. 10.07.1995. № 28. Ст. 2669; СЗ РФ.14.09.2015. № 37. Ст. 5154.

31. Постановление Правительства РФ от 10.08.1992 № 565 (ред. от 04.09.1995) «О реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» (ред. от 04.09.1995 г.) // Российская газета. № 182. 14.08.1992; СЗ РФ. 11.09.1995. № 37. Ст. 3627.

32. Постановление Правительства РФ от 12.08.1994 № 941 «О мерах по совершенствованию функционирования Федеральной контрактной системы» (ред. от 04.09.1995) // СЗ РФ. 29.08.1994. № 18. Ст. 2086; СЗ РФ.11.09.1995. № 37. Ст. 3627.

33. Постановление Правительства РФ от 27.08.1992 № 638 «Об организации работ по реализации Закона Российской Федерации «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (с изм. от 18.06.1993) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 31.08.1992. № 9. Ст. 613; Собрание актов Президента и Правительства РФ. 21.06.1993. № 25. Ст. 2370. Утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

34. Постановление Правительства РФ от 26.05.1997 № 628 «Об утверждении Порядка проведения торгов (конкурса) на размещение государственного оборонного заказа на поставку продовольственных товаров для военных и приравненных к ним спецпотребителей» // СЗ РФ. 02.06.1997. № 22. Ст. 2598.

35. Постановление Правительства РФ от 23.01.2015 № 36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» // СЗ РФ. 02.02.2015. № 5. Ст. 816.

36. Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» // СЗ РФ. 20.01.2014. № 3. Ст. 288.

37. Приказ ФАС России от 10.02.2010 № 67 (ред. от 24.12.2013) «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» (вместе с «Правилами проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества») (Зарегистрировано в Минюсте России 11.02.2010 N 16386) // Российская газета. № 37. 24.02.2010.

38. Приказ Минздрава России от 20.01.2014 № 29н «Об утверждении типовой формы контракта с иностранной организацией на оказание услуг, связанных с лечением гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» (Зарегистрирован в Минюсте России 12.05.2014 N 32224) // Российская газета. № 113. 22.05.2014.

39. Приказ ФТС России от 30.07.2010 № 1421 «О применении образцов государственных контрактов (договоров)» (ред. от 17.05.2013 г.). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

40. Приказ Рособразования от 30.06.2009 № 719 «Об утверждении примерных форм документов, используемых при размещении заказов путем запроса котировок в рамках реализации федеральных целевых, государственных и иных программ в сфере образования, воспитания и развития общедоступных образовательных ресурсов». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

41. Приказ ФНС РФ от 27.03.2006 № САЭ-3-17/179@ «Об утверждении Положений о постоянно действующих конкурсной, аукционной и котировочной комиссиях ФНС России по размещению заказов» (ред. от 28.03.2011 г.). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

42. Приказ Росалкогольрегулирования от 25.03.2010 № 77 «О порядке подготовки, согласования технических заданий, проектов государственных контрактов, документации об аукционе (конкурсе, запросе котировок), заключения государственных контрактов и контроля их исполнения, приемки товаров, работ (услуг)». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

43. Распоряжение Росрегистрации от 27.09.2007 № 762 «О создании Единой комиссии по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд центрального аппарата Федеральной регистрационной службы путем проведения конкурсов, аукционов и запросов котировок цен» // Бюллетень Минюста РФ. № 11. 2007.

44. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2013 № 262 «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Бюллетень актов по судебной системе. № 7. 2014.

45. Методические рекомендации по разработке условий (требований) инвестора (заказчика) при подготовке подрядных торгов, утв. Межведомственной комиссией по подрядным торгам при Минстрое России (Протокол от 17 февраля 1995 г. № 5) // М., ГП ЦПП, 1997 // СПС «КонсультантПлюс».

46. Письмо Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга от 26.04.2007 № 07/4687 «О некоторых вопросах размещения государственного заказа методом запроса котировок» // СПС «Гарант».

47. Постановление Кабинета Министров РБ от 18.06.2001 № 133 «Об утверждении Временного положения об организации закупок и поставок товаров, работ и услуг для государственных нужд Республики Башкортостан». // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2001. № 12 (132). Ст. 826. Утратил силу с 1 января 2006 года на основании Постановления Правительства РБ от 21 ноября 2005 года № 250 «О мерах по реализации Федерального закона от 21.07.2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Судебная практика

48. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 04.02.2014 № 373-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шарафутдиновой Лейсан Ирековны на нарушение ее

конституционных прав положениями части 2 статьи 71 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» и части 3.3 статьи 34 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС «КосультантПлюс».

49. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2009 № 739-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Строительное управление-881» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 449 Гражданского кодекса Российской Федерации и частью 5 статьи 10 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

50. 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 Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 1996. № 9.

51. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Российская газета. 21.05.2010. № 109.

52. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.12.2005 № 101 «Обзор практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. № 4 (Обзор).

53. Обзор судебной практики по вопросам, связанным с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (Подготовлен Управлением контроля размещения государственного заказа ФАС России, август 2014) // СПС «Гарант».

54. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 2814/10 по делу № А56-7912/2008 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2010. № 10.

55. Определение Верховного суда Российской Федерации от 14.09.2015 № 309-ЭС15-11323 по делу № А47-6467/2014 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации. Режим доступа: <http://kad.arbitr.ru/Card/d0ea834f-3855-4011-b596-2460f2f58d70>.

56. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29.05.2015 по делу № А47-6467/2014 // Официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации. Режим доступа: <http://kad.arbitr.ru/Card/d0ea834f-3855-4011-b596-2460f2f58d70>.

Решения Федеральной антимонопольной службы и Федерального казначейства

57. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 10.02.2010 № 67 «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса» // Российская газета. № 37. 24.02.2010.

58. Письмо Федеральной антимонопольной службы от 13.02.2012 № ИА/4177 «О применении положений Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта» // Официальные документы в образовании. 2012. № 21.

59. Решение Федеральной антимонопольной службы от 8 декабря 2011 № К-2680/11 «По делу о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов» (доведено письмом Федеральной антимонопольной службы от 13 декабря 2011 г. № ГЗ/02864) // СПС «Гарант».

60. Решение Федеральной антимонопольной службы от 26 декабря 2012 № К-2536/12 «По делу о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов» (доведено письмом Федеральной антимонопольной службы от 29 декабря 2012 г. № ГЗ/04276) // СПС «Гарант».

61. Решение Федеральной антимонопольной службы от 21 сентября 2012 № К-1816/12 «По делу о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов» (доведено письмом Федеральной антимонопольной службы от 26 сентября 2012 г. № ГЗ/03045) // СПС «Гарант».

62. Письмо Казначейства России от 02.07.2012 № 42-7.4-05/6.3-354 «О направлении обзорного письма Федерального казначейства по проблемным вопросам, возникающим в деятельности территориальных органов Федерального казначейства при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

Монографии, учебники, учебные пособия

63. Алексеев, С.С. Гражданское право в вопросах и ответах: учебное пособие / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект; Екатеринбург: Институт частного права, 2009 // СПС «Гарант».

64. Андреева, Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 296 с.

65. Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В.Е. Белов. – М.: Норма, Инфра-М, 2011. // СПС «КонсультантПлюс».

66. Беляева, О.А. Правовые проблемы аукционов и конкурсов / О.А. Беляева. – М.: Юриспруденция, 2011. – 296 с.

67. Беляева, О.А. Аукционы и конкурсы: комментарий судебно-арбитражной практики / О.А. Беляева. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2010. – 304 с.

68. Борисов, А.Н., Краев, Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / А.Н. Борисов, Н.А. Краев. – 6-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс.

69. Борисов, А.Н., Трефилова, Т.Н. Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / А.Н. Борисов, Т.Н. Трефилова. – М.: Деловой двор, 2013. – 592 с.

70. Брагинский, М.И., Витрянский, В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – 6-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2001. – 625 с.

71. Гатаулина, Л.Ф. Правовое регулирование организации и проведения торгов: Учеб. пособие / Л.Ф. Гатаулина. – Саратов: Саратовская государственная академия права, 2008. – 156 с.

72. Гапанович, А.В. Реализация принципа свободы договора в Законе о размещении заказов // Наука и современность-2010: Сборник материалов II Международной научно-практической конференции: В 3-х ч. / Под ред. С.С. Чернова. – Новосибирск: СИБПРИНТ, 2010. – Ч. 3. – 320 с.
73. Грибанов, В.П. Осуществление и защита гражданских прав / В.П. Грибанов. – 2-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2001. – 411 с.
74. Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография / К.В. Кичик. – М.: Юстицинформ, 2012. – 260 с.
75. Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2007. – 424 с.
76. Кузнецова, И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд / И.В. Кузнецова. – М.: Ин-т управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева (ГУ ВШЭ), 2010. – 176 с.
77. Кузнецов, К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры / К.В. Кузнецов. – М.: Альпина Паблишер, 2003. – 231 с.
78. Кучер, А.Н. Теория и практика преддоговорного этапа: юридический аспект / А.Н. Кучер. – М.: Статут, 2005. – 363 с.
79. Марченко, М.Н. Теория государства и права: Учебник / М.Н. Марченко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 640 с.
80. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права: Учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2006. – 541 с.
81. Морозова, Л.А. Теория государства и права: Учебник / Л.А. Морозова. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 448 с.

82. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (постатейный) / Е.С. Беспалова, А.А. Вострикова, В.Р. Исхакова и др.; под ред. В.Ю. Панченко. – Москва: Проспект, 2012. – 160 с.
83. Недужий, И.И. Международные торги / И.И. Недужий. – 2-е изд. – М.: Международные отношения, 1991. – 230 с.
84. Нерсесянц, В.С. Общая теория права и государства: Учебник / В.С. Нерсесянц. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФА, 1999. – 552 с.
85. Новицкий, И.Б., Лунц, Л.А. Общее учение об обязательстве / И.Б. Новицкий, Л.А. Лунц. – М.: Госюриздат, 1954. – 254 с.
86. Носова, З.И. Договоры о закупках сельскохозяйственной продукции / З.И. Носова – М.: Статут, 2004 // СПС «КонсультантПлюс».
87. Райзберг, Б.А., Лозовский, Л.Ш., Стародубцева, Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфа-М, 2011 // СПС «КонсультантПлюс».
88. Рожкова М.А. Средства и способы правовой защиты сторон коммерческого спора / М.А. Рожкова. – М., Волтерс Клувер, 2006. – 264 с.
89. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. / Под ред. В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича, И.М. Ахметзянова. Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2000. – 422 с.
90. Степанов, В.И. Материально-техническое снабжение: учеб. пособие / В.И. Степанов. – М.: Издательский центр «Академия», 2009. – 192 с.
91. Сухадольский, Г.А. Тендеры. Вопросы и ответы / Г.А. Сухадольский. – М.: Вершина, 2004. – 312 с.
92. Талапина, Э.В. Управление государственной собственностью / Э.В. Талапина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002.–453 с.

93. Храшкин, А.А. Противодействие коррупции в госзакупках / А.А. Храшкин. – М.: Юриспруденция, 2011. – 152 с.

94. Черданцев, А.Ф. Теория государства и права: Учебник / А.Ф. Черданцев. – М.: Юристъ, 2003. – 394 с.

95. Шевченко, Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика / Л.И. Шевченко. – СПб.: Изд-во Юридический центр Пресс, 2002. – 286 с.

96. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права. Вып. 2 / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1911. – 698 с.

Статьи

97. Андреева, Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования / Л.В. Андреева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 11. – С. 3-16.

98. Андреева, Л.В. Совершенствование законодательства о конкурсном заключении государственных контрактов / Л.В. Андреева // Хозяйство и право. – 2002. – № 8. – С. 39-44.

99. Андреева, Л.В. Правовое обеспечение государственных нужд / Л.В. Андреева // Российская юстиция. – 1995. – № 4. – С. 28-30.

100. Андреев, И.А. Финансовые услуги для естественных монополистов: конкурсное заключение договора. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

101. Архалович, О.В. Запрос котировок по измененным правилам – новые возможности или новые проблемы / О.В. Архалович // Юрист. – 2014. – № 12. – С. 11-15.

102. Афанасьева, Е.Г. Ответственность организатора торгов / Е.Г. Афанасьева // Закон. – 2004. – № 5. – С. 34-36.

103. Балакин, Д. Торги в законодательстве о публичных закупках и в ГК РФ / Д. Балакин // Конкуренция и право. – 2013. – № 4. – С. 17-20.
104. Балакин, Д. Закупки медоборудования. Цена лота / Д. Балакин // Конкуренция и право. – 2012. – № 2. – С. 21-26.
105. Безродный, О. Опыт проведения конкурсов / О. Безродный // Конкурсные торги. – 2003. – Приложение к № 16 (133). – С. 33-35.
106. Белов, В.Е. Правовое регулирование размещения государственных заказов / В.Е. Белов // Право и экономика. – 2005. – № 2 // СПС «КонсультантПлюс».
107. Беляева, О.А. Антимонопольные требования к торгам / О.А. Беляева // Закон. – 2008. – № 2. – С. 54-60.
108. Беляева, О.А. Оформление результатов торгов / О.А. Беляева // Предпринимательское право. – 2010. – № 1. – С. 24-28.
109. Беляева, О.А. Предназначение торгов / О.А. Беляева // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С. 22-28.
110. Беляева, О.А. Приглашение делать предложения и торги: вопросы разграничения / О.А. Беляева // Хозяйство и право. – 2009. – № 11. – С. 126-131.
111. Беляева, О.А. Какими быть торгам в "новом" Гражданском кодексе РФ? / О.А. Беляева // Журнал российского права. – 2013. – № 2. – С. 110 - 116.
112. Богданов, В.В. Гражданско-правовая ответственность в преддоговорных отношениях / Богданов В.В. // Журнал российского права. – 2010. – № 2. – С. 124-135.
113. Борисов, Д.Ю., Гончаров, А.И. Торги: привлечение специализированной организации / Д.Ю. Борисов, А.И. Гончаров // Цивилист. – 2008. – № 2. // СПС «КонсультантПлюс».

114. Борисов, Д.Ю. Проблемы определения понятия торгов в российском законодательстве / Д.Ю. Борисов // Современное право. – 2009. – № 12. – С. 56-59.

115. Бордунова, С.А. Об изменениях в Федеральном законе «О государственных закупках» / С.А. Бордунова // Право и экономика. – 2009. – № 1. – С. 9-11.

116. Бордунова, С.А. Правовые проблемы регулирования государственных и муниципальных заказов / С.А. Бордунова // Право и экономика. – 2012. – № 6. – С. 4-9.

117. Бортенева, О.А. Способы размещения заказов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд в свете нового законодательства / О.А. Бортенева // Налоги (газета). – 2006. – № 8. // СПС «КонсультантПлюс»

118. Булгаков, Д.А. Судебная защита организатора и победителя торгов / Д.А. Булгаков // Арбитражная практика. – 2010. – № 6. – С. 16-21.

119. Ванин, В.В. Правовая природа извещения о проведении торгов на заключение государственного (муниципального) контракта / В.В. Ванин // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 5. – С. 59-62.

120. Власов, В.А. Законодательство в сфере закупок сельскохозяйственной продукции для государственных и муниципальных нужд: проблемы совершенствования / В.А. Власов // Хозяйство и право. – 2004. – № 3. – С. 60-65.

121. Власов, В.А. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: некоторые аспекты правового регулирования / В.А. Власов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2009. – № 3 // СПС «КонсультантПлюс».

122. Воробьева, О.М. Размещение заказа у субъектов малого предпринимательства: существующие проблемы и пути их решения // Государственные и муниципальные закупки-2008: Сборник докладов III

Всероссийской практической конференции-семинара. – М.: ИД «Юриспруденция», 2008. – 320 с. – С. 17-24.

123. Гатаулина, Л.Ф. Торги как способ заключения государственного и муниципального контракта / Л.Ф. Гатаулина // Конкурентное право. – 2014. – № 2. – С. 40-43.

124. Гапанович, А.В. Особенности исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту / А.В. Гапанович // Право и экономика. – 2013. – № 2. – С. 10-16.

125. Глазырин, В.В., Никитинский, В.И. Эффективность правоприменительных актов / В.В. Глазырин, В.И. Никитинский // Советское государство и право. – 1984. – № 2. – С. 11-17.

126. Гончаров, А.И., Борисов, Д.Ю. Торги: привлечение специализированной организации / А.И. Гончаров, Д.Ю. Борисов // Цивилист. Научно-практический журнал. – М.: АНО «Юридические программы», 2008. – № 2. – С. 36-39.

127. Гребенщикова, Я.Б. Характеристика предпринимательско-правовых элементов муниципального контракта / Я.Б. Гребенщикова // Предпринимательское право. – 2008. – Специальный выпуск. – С. 25-27.

128. Гребенщикова, Я.Б. Развитие нормативно-правовой базы проведения закупок продукции для муниципальных нужд в России / Я.Б. Гребенщикова // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2. – С. 34-37.

129. Грибанов, В. Правовые вопросы проведения торгов (тендеров) за рубежом / В. Грибанов // Внешняя торговля. – 1983. – № 8. – С. 43-50.

130. Гуменюк, Н.Р. Торги как форма заключения договоров по законодательству Украины / Н.Р. Гуменюк // Актуальные проблемы развития судебной системы и системы добровольного и принудительного исполнения решений Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов и Европейского суда по правам человека:

Сборник научных статей. – СПб.; Краснодар: Юридический центр Пресс, 2008. – С. 849-860.

131. Деменкова, Д.А. Влияние преддоговорных и «последодоговорных» отношений контрагентов на толкование условий заключенного договора: проблемы теории и обзор судебной практики / Д.А. Деменкова // Вестник арбитражной практики. – 2013. – № 5. – С. 18-24.

132. Долинская, В.В. Торги: общая характеристика и виды / В.В. Долинская // Закон. – 2004. – № 5. – С. 3-10.

133. Долинская В.В. Правовая природа юридически значимых сообщений / В.В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 6. – С. 10-19.

134. Евраев, М.Я., Писенко, К.А. Основные направления развития законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов, а также законодательства об использовании ограниченных природных ресурсов в свете актуальных задач конкурентного реформирования отечественного законодательства и управления в сфере экономической деятельности/ М.Я. Евраев, К.А. Писенко // Финансовое право. – 2006. – № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

135. Евстигнеев, Э.А. Правовая природа юридически значимых сообщений / Э.А. Евстигнеев // Вестник гражданского права. – 2012. – № 5. – С. 37-65.

136. Ершов, В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории / В.В. Ершов // Российский судья. – 2013. – № 2. – С. 8-17.

137. Зинченко, С.А., Ванин, В.В. Проблемы заключения государственных и муниципальных контрактов на торгах / С.А. Зинченко, В.В. Ванин // Проблемы предпринимательского (хозяйственного) права в

современной России / Отв. ред. В.В. Лаптев, С.С. Занковский. – М., 2007. – № 2. – С. 152-154.

138. Илюшина, М.Н., Анисимова, М.С. Юридически значимые сообщения: гражданско-правовая и гражданско-процессуальная квалификация / М.Н. Илюшина, М.С. Анисимова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 6. – С. 3-9.

139. Истомина, В.Г. Юридическая сущность и проблемы реализации отдельных полномочий антимонопольного органа по защите прав и законных интересов участников торгов / В.Г. Истомина // Конкурентное право. – 2015. – № 1. – С. 40-43.

140. Каган, Е., Суходольский, Г. Правовая природа конкурса / Е. Каган, Г. Суходольский // Хозяйство и право. – 2001. – № 2. – С. 49-52.

141. Карасева, С.Ю. Обзор практики рассмотрения федеральными арбитражными судами округов споров, связанных с государственными и муниципальными контрактами (первый квартал 2010 года). Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2010 / С.Ю. Карасева // СПС «КонсультантПлюс».

142. Керенский, И.В. Проект Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2012 / И.В. Керенский // СПС «КонсультантПлюс».

143. Кикавец, В.В. Государственный заказ или государственные закупки: неопределенность понятий и целей – основная причина правовых коллизий сферы государственного заказа в Российской Федерации. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009 / В.В. Кикавец // СПС «КонсультантПлюс».

144. Кирилловых, А.А. Правовое регулирование закупок отдельными видами юридических лиц: новации законодательства / А.А. Кирилловых // Юрист. – 2011. – № 22. – С. 24-30.

145. Кирпичев, А.Е. Запрос котировок в системе способов заключения договоров / А.Е. Кирпичев // Вестник Российской правовой академии. – 2009. – № 4. – С. 37-42.

146. Кичик, К.В. Законодательство России о государственных (муниципальных) закупках: состояние и перспективы (лекция в рамках учебного курса «Предпринимательское право») / К.В. Кичик // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2012. – № 1. – С. 2-12.

147. Кожина, А. Участие в тендере. Учет расходов и доходов / А. Кожина // Клуб главных бухгалтеров. – 2011. – № 2. – С. 49-52.

148. Кузнецов, К.В. Основные проблемы размещения заказа способом запроса котировок / К.В. Кузнецов // Государственные и муниципальные закупки-2008: Сборник докладов III Всероссийской практической конференции-семинара. — М.: ИД «Юриспруденция», 2008. – 320 с. С. 97-102.

149. Кукла, М.Е. Заключение договора на торгах / М.Е. Кукла // Право и политика. – 2007. – № 3. – С. 139-148.

150. Лермонтов, Ю.М. Комментарий к изменениям законодательства о государственных закупках, вступившим в силу с 1 января 2009 г. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009 // СПС «КонсультантПлюс».

151. Лермонтов, Ю.М. Вправе ли государственное бюджетное учреждение - заказчик при заключении государственного контракта на выполнение работ по результатам запроса котировок с организацией-победителем включить в него возможность изменения цены контракта в ходе его исполнения? / Ю.М. Лермонтов // Аудиторские ведомости. – 2011. – № 9 // СПС «КонсультантПлюс».

152. Лермонтов, Ю. Сложные вопросы, возникающие при подаче котировочной заявки / Ю. Лермонтов // Российский бухгалтер. – 2013. – № 4. – С. 76-89.

153. Макарова, О.А. Юридически значимые сообщения: порядок и формы представления / О.А. Макарова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 6. – С. 23-27.

154. Моклаков, А.А. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Комментарий к новому Закону / А.А. Моклаков // Право и экономика. – 2005. – № 11 // СПС «КонсультантПлюс».

155. Мухина, М.В. Автономные учреждения снова должны участвовать в торгах, но только по новым правилам. Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2011 // СПС «КонсультантПлюс».

156. Нестерович, Н.В. Эффективность Закона 94-ФЗ: есть ли она? / Н.В. Нестерович // Государственные и муниципальные закупки-2008: Сборник докладов III Всероссийской практической конференции-семинара. – М.: ИД «Юриспруденция», 2008. – С. 113-119.

157. От заказов - к закупкам: сравнительный анализ Федеральных законов от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов» и от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе» (подготовлен экспертами компании «Гарант»). // СПС «Гарант».

158. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Обзор изменений системы государственных закупок. Правовые новости. Специальный выпуск // СПС «КонсультантПлюс».

159. Плахин, А.А. Защита коммерческих и иных законных интересов участников размещения государственных и муниципальных заказов. Новые тенденции в законодательстве // Предпринимательское право: вызовы времени / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.М. Олейник, д-ра юрид. наук Ю.Б. Фогельсона. – М.: ГУ-ВШЭ, 2009. – 368 с. – С. 295-308.

160. Помешкин, С. Обмен документами как способ заключения договора / С. Помешкин // ЭЖ-Юрист. – 2005. – № 49 // СПС «КонсультантПлюс».

161. Потапов, Н.А. Юридически значимые сообщения: теория и практика / Н.А. Потапов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 6. – С. 20-22.

162. Решетов, Ю.С. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование / Ю.С. Решетов // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. – 2013. – № 2. – С. 17-22.

163. Родионова, О.М. Еще раз о гражданско-правовой природе оферты и акцепта (на примере заключения договоров в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд) / О.М. Родионова // Юрист. – 2014. – № 5. – С. 38-41.

164. Садиков, О.Н. Недействительные и не состоявшиеся сделки / О.Н. Садиков // Юридический мир. – 2000. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

165. Сергачева, О.А. Пробелы в законодательстве о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд и пути их преодоления / О.А. Сергачева // Российская юстиция. – 2008. – № 4. // СПС «КонсультантПлюс».

166. Сергеева, Н.В. Официальный прием по госконтракту / Н.В. Сергеева // Предприятия общественного питания: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2009. – № 5. // СПС «КонсультантПлюс».

167. Смирнов, В.И. Парадоксы целеполагания, или почему аукционам не место в общественных закупках / В.И. Смирнов // Государственные и муниципальные закупки - 2009. Сборник докладов IV Всероссийской практической конференции-семинара. – М.: ИД «Юриспруденция», 2010. – С. 174-180.

168. Соколов, Т.В. Процесс vs. процедура: синонимичные понятия или различные правовые явления? / Т.В. Соколов // Юридические записки. – 2014. – № 2. – С. 27-37.

169. Степанищева, А.М. Трансграничные преддоговорные соглашения: понятие, виды, проблемы выбора права / А.М. Степанищева // Адвокат. – 2014. – № 7 // СПС «КонсультантПлюс».

170. Тищенко, А.Г. О некоторых проблемах размещения государственного оборонного заказа / А.Г. Тищенко // Право в Вооруженных Силах. – 2006. – № 6 // СПС «КонсультантПлюс».

171. Трефилова, Т.Н. Нерешенные вопросы контрактной системы / Т.Н. Трефилова // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). – М.: Юстицинформ, 2013. – С. 78-91.

172. Турсунова, Ю.С. Юридическая природа конкурса и правовое положение организатора торгов / Ю.С. Турсунова // Юридическая практика. – 2003. – № 2. – С. 128-143.

173. Фахреева, Р.И. Изменения в регулировании деятельности муниципальных унитарных предприятий, связанные со вступлением в силу Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, услуг отдельными видами юридических лиц» / Р.И. Фахреева // Культура: управление, экономика, право. – 2012. – № 3. – С. 30-33.

174. Филиппова, С.Ю. Дефекты формирования правовой связи при заключении договора в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд / С.Ю. Филиппова // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). – М.: Юстицинформ, 2013. – С. 92-108.

175. Фомина, О.Н. Правовая природа юридически значимых сообщений и их роль в корпоративном праве / О.Н. Фомина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 6. – С. 52-59.

Диссертации

176. Балакин, В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Балакин Владимир Владимирович. – М., 2004. – 213 с.

177. Гладков, В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Гладков Владимир Станиславович. – Ростов-н/Д, 2008. – 210 с.

178. Демин, А.А. Государственный заказ как фактор развития государственного сектора трансформационной экономики: теоретико-экономические аспекты: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / Демин Александр Алексеевич. – Челябинск, 2007. – 177 с.

179. Ершов, В.В. Юридическая природа общих и гражданско-правовых принципов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.03 / Ершов Валентин Валентинович. – М., 2009. – 229 с.

180. Зувев, А.Е. Государственный заказ как инструмент реализации экономической политики региона: на примере Санкт-Петербурга: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Зувев Александр Евгеньевич. – СПб., 2005. – 197 с.

181. Кирпичев, А.Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Кирпичев Александр Евгеньевич. – М., 2011. – 240 с.

182. Фоминых, О.М. Признание недействительными торгов и заключенных на них договоров: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Фоминых Ольга Михайловна. – М., 2014. – 227 с.

183. Шевченко, Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Шевченко Любовь Ивановна. – Кемерово, 2001. – 364 с.

Авторефераты диссертаций

184. Анисимов, В.А. Торги как способ размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Анисимов Владимир Александрович. – Краснодар, 2011. – 22 с.

185. Беляева, О.А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Беляева Ольга Александровна. – М., 2012. – 53 с.

186. Богданов, В.В. Преддоговонные правоотношения в российском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Богданов Владимир Владимирович. – М., 2011. – 28 с.

187. Волков, К.Н. Торги как способ заключения договора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Волков Константин Николаевич. – Екатеринбург, 2006. – 23 с.

188. Давлетшина, Л.М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики: на примере Республики Татарстан: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Давлетшина Лейсан Мидехатовна. – Казань, 2007. – 28 с.

189. Демкина, А.В. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: участники гражданских правоотношений и особенности санкций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Демкина Алеся Вячеславовна. – М., 2009. – 28 с.

190. Женетль, С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Женетль Светлана Закошуовна. – М., 2009. – 37 с.

191. Жук, С.Е. Гражданско-правовое регулирование способов обеспечения исполнения государственного контракта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Жук Сергей Евгеньевич. – М., 2011. – 26 с.

192. Курц, Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Курц Николай Александрович. – М., 2013. – 26 с.

193. Морозов, С.Ю. Система транспортных организационных договоров: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / Морозов Сергей Юрьевич. – М., 2011. – 52 с.

194. Минникес, И.А. Индивидуальное правовое регулирование: теоретико-правовой анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Минникес Илья Анисимович. – Екатеринбург, 2009. – 54 с.

195. Немченко, Э.В. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем проведения открытого аукциона в электронной форме: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Немченко Элла Викторовна. – Владикавказ, 2012. – 21 с.

196. Полякевич, В.Г. Ответственность за преддоговорные нарушения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Полякевич Виктория Георгиевна. – М., 2007. – 24 с.

197. Сахабутдинова, Д.Н. Торги как субинститут договорного права и юридическая процедура: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Сахабутдинова Динара Наильевна. – Казань, 2007. – 24 с.

198. Солдатенков, В.В. Правовое регулирование купли-продажи права аренды земельных участков по конкурсу в городе Москве: автореф. дис. ...

канд. юрид. наук: 12.00.06 / Солдатенков Владимир Викторович. – М., 2001. – 23 с.

199. Турсунова, Ю.С. Торги как способ заключения договора: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Турсунова Юлия Сансезбаевна. – СПб., 2004. – 17 с.

200. Хохлова, И.С. Способ правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Хохлова Ирина Семеновна. – Саратов, 2009. – 30 с.

Интернет-источники

201. Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

202. Официальный сайт Федеральных арбитражных судов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kad.arbitr.ru/Card/d0ea834f-3855-4011-b596-2460f2f58d70>.

203. Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30440.html.

204. Официальный сайт ГК «Роснано». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusnano.com/Section.aspx/Show/24662>.

205. Единый отраслевой стандарт закупок Государственной корпорации «Росатом». Утвержден Приказом генерального директора ГК «Росатом» от 27 июля 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakupki.rosatom.ru/?mode=CMSArticle&action=siteview&oid=68&returnurl=&node=af23>.

206. Положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Третья генерирующая компания оптового рынка электроэнергии» (ОГК-3). Утверждено Советом директоров 19 ноября 2007 г., Протокол № 92. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ogk3.ru/userdata/docs/polozhenie_zakup_19112007.pdf.

207. Положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Петербургская сбытовая компания». Утверждено Советом директоров 11 апреля 2008 г., Протокол № 2008-4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pesc.ru/purchase/136/>.

208. Положение о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Ростелеком» (утверждено решением Совета директоров ОАО «Ростелеком». Протокол от 7 февраля 2013 г. № 32). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rostelecom.ru/about/konkurs/Tender_regulation.pdf.

209. Положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «Интер РАО Сервис» от 24.12.2010 (утверждено Советом директоров ООО «ИНТЕР РАО СЕРВИС» от « 07 » февраля 2012 г., протокол № 2/12) // Официальный сайт ОАО «Интер РАО». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.interra-zakupki.ru/activities/!!!%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BE%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B0%D1%85_%D0%94%D0%97%D0%9E.pdf

210. Положение о закупках товаров, работ и услуг ОАО «Военторг». Утверждено решением совета директоров ОАО «Военторг» протокол № 4 от 04.12.2012г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://oaovoentorg.ru/netcat_files/userfiles/Polozhenie_o_zakupkah_Voentorg.pdf.

211. Положение о закупках товаров, работ, услуг для собственных нужд ОАО «Связьинвест» (редакция №2) (утверждено Правлением ОАО «Связьинвест», протокол № 7 от 21 июня 2011 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: zakupki.gov.ru.

212. Положение о закупках товаров, работ услуг ОАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром (утверждено решением Совета директоров ОАО «Газпром» от 19 апреля 2012 г. № 1969). – Режим доступа: <http://www.gazprom.ru/f/posts/21/053269/2014-06-27-polozhenie-o-zakupkah.pdf>.

213. Положение о закупках ОАО «ЗМЗ» (утверждено решением совета директоров ОАО «Заволжский моторный завод», протокол № 10 от 24.12.2012г.). – Режим доступа: http://www.zmz.ru/supplier/Polozhenie_o_zakupkah_OAO_ZMZ_po__223_FZ.