

ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ на начало – середину 2009 года

Начало 2009 года в системе размещения государственных и муниципальных заказов России ознаменовалось несколькими знаковыми событиями. В основополагающий документ, регламентирующий систему, – федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ (далее – Закон 94-ФЗ) внесен ряд существенных изменений. Следует отметить, что в конце года законодатели проявили завидную работоспособность и приняли целых три новых нормативных документа, корректирующих как процедурную, так и содержательную часть размещения бюджетных заказов, – федеральные законы от 1 декабря 2008 года № 225-ФЗ, от 30 декабря 2008 года № 308-ФЗ и от 30 декабря 2008 года № 323-ФЗ. Помимо этого в начале 2009 года вступают в силу изменения, предусмотренные более ранними документами – федеральными законами от 20 апреля 2007 года № 53-ФЗ и от 24 июля 2007 года № 218-ФЗ. В этой статье мы постараемся рассмотреть наиболее значимые правки, внесенные всеми этими законами.

ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ

Первое, на что следует обратить внимание в основных определениях системы госзакупок, – это внесенное изменение в определение статуса государственных и муниципальных заказчиков. С 1 марта 2009 года все бюджетные учреждения уровня субъекта и уровня муниципалитета становятся соответственно государственными или муниципальными заказчиками в силу буквы закона.

Теперь для этого не требуется получения каких-либо полномочий от органов государственной власти субъекта РФ или органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 4).

Еще одной значимой поправкой понятийного аппарата стала временная мера в идентификации одноименности товаров, работ и услуг, закупаемых для государственных или муниципальных нужд. С 1 марта 2009 года и до утверждения Минэкономразвития РФ номенклатуры товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в Закон 94-ФЗ вводится новое определение – под одноименными товарами, одноименными работами, одноименными услугами понимаются аналогичные по техническим и функциональным характеристикам товары, работы, услуги, которые могут отличаться друг от друга незначительными особенностями (деталями), не влияющими на качество и основные потребительские свойства товара, результаты работ, услуг, являются однородными по своему потребительскому назначению и могут быть взаимозаменяемыми (ч. 19 ст. 65). Надо отметить, что данная поправка, безусловно, расширит легальные возможности недобросовестного дробления заказов отдельными заказчиками, хотя в целом ее можно расценить как благо – ситуация нормативной неопределенности ставила в тупик многие вопросы как размещения заказов, так и контроля за их эффективностью.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНА

Внесены изменения в порядок отбора специализированной организации – с 1 марта 2009 года выбор специализированной организации возможен всеми предусмотренными Законом 94-ФЗ способами, включая и размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), если начальная (максимальная) цена контракта не превышает 100 тыс. рублей. Соответственно, в этом случае со специализированной организацией возможно будет заключать не только контракт, но и гражданско-правовой договор (ч. 1–2 ст. 6).

В отношении регламентации деятельности комиссий по размещению заказов наиболее значимым является новое требование об обязательности обучения ее членов. Теперь в составе комиссии обязательно должны быть специалисты, прошедшие повышение квалификации или профессиональную переподготовку в сфере размещения заказов:

– не менее 1 человека с 1 января 2009 года;

- не менее 2 человек с 1 января 2010 года;
- не менее 3 человек с 1 января 2011 года;

При этом с 2010 года требования к программам обучения также ужесточаются – упомянутые образовательные программы должны быть утверждены в соответствии с законодательством РФ в сфере образования (ч. 3 ст. 7 и ч. 20 ст. 65).

В отношении участников размещения заказов – нормативно закреплена имевшаяся ранее в правоприменении практика представительства интересов участников размещения заказа сторонними лицами. Эта норма закона вступает в силу с 1 марта 2009 года (ч. 3 ст. 8), п. «в» ч. 3 ст. 25).

В разделе, регламентирующем способы размещения государственных и муниципальных заказов, изменений не так много. Наиболее значимым является вступление в силу с 1 июля 2009 года положения части 4.1 статьи 10 Закона 94-ФЗ о том, что требование об обязательности применения исключительно процедуры аукциона начинает также применяться и к размещению заказа на федеральные автомобильные дороги общего пользования. Размещение заказа на особо опасные, технически сложные объекты, а также искусственные дорожные сооружения, включенные в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, по-прежнему осуществляется путем проведения конкурса или аукциона. Эти изменения исходят из положений Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 53-ФЗ (в ред. от 1 декабря 2008 года).

Раздел, регламентирующий государственные и муниципальные контракты, был подвергнут более значительной правке. В первую очередь стоит отметить, что с 1 января 2009 года вступают в силу отдельные положения, предусмотренные Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 218-ФЗ. В частности, начинает действовать новая редакция части 6 статьи 9 и прекращает действие часть 10 статьи 65 Закона 94-ФЗ. То есть устанавливаются ограничения на право изменить в пределах 10% объем контракта. У заказчика остается только право менять: объем отдельных видов работ, услуг в конкурсе, при этом объем товаров может по-прежнему меняться и в конкурсе, и аукционе. На этапе заключения контракта (ч. 6.5. ст. 9) возможно изменение количества закупаемого товара на сумму сделанной победителем скидки от начальной (максимальной) цены контракта. На этапе исполнения контракта (ч. 6 ст. 9) возможность изменения количества поставляемого товара

несколько сложнее. Во-первых, изменение количества поставляемого товара допускается в пределах плюс-минус 10% от первоначального количества (объема) контракта. Во-вторых, есть дополнительное нормативное ограничение в тех случаях, когда контракт заключен по результатам конкурса – допускаются изменения для поставляемого товара и объема закупаемых либо связанных с ними дополнительных работ, услуг в исключительных случаях. Право изменить объем работ, услуг в контракте, заключенном по итогам конкурса, распространяется на:

- выполнение НИОКР;
- выполнение аварийно-спасательных работ;
- выполнение реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, документов Архивного фонда РФ, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов;
- оказание медицинских услуг;
- оказание аудиторских услуг.

В части регламентации контрактов появилась временная антикризисная поправка, на которую также хотелось бы обратить внимание. Она заключается в том, что Правительство Российской Федерации устанавливает случаи, в которых с 1 января 2009 года по 31 декабря 2009 года включительно цена государственного контракта на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, заключенного до 1 января 2009 года, должна быть снижена, а также порядок и размер такого снижения цены государственного контракта. При этом возмещение подрядчику убытков, причиненных в связи со снижением цены государственного контракта, не осуществляется (ч. 9.1 ст. 65).

В прошедших изменениях Закона 94-ФЗ был учтен опыт правоприменения прошлых лет, и с 1 января 2009 года заказчик по согласованию с поставщиком может уменьшить цену контракта, без изменения количества и объема поставляемых/оказываемых товаров, работ и услуг, т.е. учесть возможные сезонные и другие скидки (ч. 4.1 ст. 9).

В заключение подраздела, связанного с вопросами заключаемых государственных и муниципальных контрактов, следует учитывать, что с 1 марта 2009 года все протоколы отказа от заключения контракта подписываются только заказчиком, подписи членов комиссии не требуются (ч. 3 ст. 9).

В обязательные требования к участникам размещения заказа путем проведения торгов с 1 марта 2009 года внесена одна маленькая корректива – срок требования неприостановления деятельности участника сдвинут со дня рассмотрения на день подачи заявок (п. 3 ч. 1 ст. 11).

В части условий допуска к участию в торгах тоже только одно изменение, вступающее в силу с 1 марта 2009 года, – раньше основанием для отклонения заявки являлось невнесение средств в качестве обеспечения заявки, а теперь от участника требуется только предоставить документ или копию документа, подтверждающего внесение соответствующих средств (п. 3 ч. 1 ст. 12, пп. «а» п. 3 ч. 3 ст. 25, пп. «а» п. 3 ч. 2 ст. 35).

В статье, посвященной национальному режиму, полностью переработан один из разделов – нормативно определены два случая, когда федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативно правовое регулирование в сфере размещения заказов (в данный момент это Минэкономразвития РФ), может устанавливать условия допуска иностранных товаров, работ и услуг (ч. 3 ст. 13). Это изменение вступило в силу с 1 января 2009 года. Для ознакомления с действующим порядком предоставления преференций участникам размещения заказа, заявки на участие которых содержат предложения о поставке товаров российского происхождения, рекомендуется посмотреть Приказ Минэкономразвития России от 5 декабря 2008 года № 427 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для государственных или муниципальных нужд».

Затрагивая проблематику размещения заказа у субъектов малого предпринимательства, необходимо обратить внимание на два принципиальных изменения. Во-первых, если в ранее действовавшей редакции Закона 94-ФЗ муниципальные заказчики имели право размещать часть своего заказа у субъектов малого предпринимательства, то с 1 января 2009 года это становится их обязанностью (ч. 1 ст. 15). Во-вторых, изменен нормативный порядок определения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказа у субъектов малого предпринимательства. Ранее в Законе 94-ФЗ были указаны четкие значения такой цены, теперь начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) устанавливается Правительством РФ (п. 1.1 ч. 1 ст. 15). На переходный период, до установления Правительством РФ начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказа на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого

предпринимательства, начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства не должна превышать три миллиона рублей, начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) при размещении заказа на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства не должна превышать два миллиона рублей (ч. 21 ст. 65).

Информационное обеспечение размещения заказов претерпело не настолько значительное изменение – требование о едином официальном сайте для размещения информации о размещении заказа (для всех уровней бюджетной системы) вступает в силу с 1 января 2011 года. В этот же срок отменяется обязательность публикации информации о размещении заказов в официальных печатных изданиях для заказчиков уровня субъекта РФ и местного самоуправления (ст. 16).

КОНКУРСЫ

Учтена правоприменительная практика последних лет, и в части 3 статьи 22 Закона 94-ФЗ появилось указание на то, что с 31 декабря 2009 года конкурсная документация (далее – КД) может содержать указание на товарные знаки в случае, если при выполнении работ, оказании услуг предполагается использовать товары, поставка которых не является предметом контракта. В случае, если в КД содержится указание на товарные знаки в отношении товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, в КД также должно содержаться указание на товарный знак в отношении товара российского происхождения (при наличии информации о товаре российского происхождения, являющемся эквивалентом товара, происходящего из иностранного государства или группы иностранных государств). При указании в КД на товарные знаки они должны сопровождаться словами «или эквивалент», за исключением случаев несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком.

Еще одним новшеством требований к содержанию КД стало требование об установлении заказчиком порядка оформления заявки участника. Все листы заявки на участие в конкурсе, все лис-

ты тома заявки на участие в конкурсе должны быть прошиты и пронумерованы. Заявка на участие в конкурсе и том заявки на участие в конкурсе должны содержать описание входящих в их состав документов, быть скреплены печатью участника размещения заказа (для юридических лиц) и подписаны участником размещения заказа или лицом, уполномоченным таким участником размещения заказа. При этом законодательно закрепляется, что ненадлежащее исполнение участником размещения заказа требования о том, что все листы заявки на участие в конкурсе и тома заявки на участие в конкурсе должны быть пронумерованы, не является основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе (п. 1 ч. 4 ст. 22, ч. 3.3 ст. 25). Эти требования вступают в силу с 1 марта 2009 года.

Уточнено содержание требований КД при закупке работ по выполнению технического обслуживания и (или) ремонта техники. С 1 марта 2009 года заказчик, уполномоченный орган вправе указать в КД начальную (максимальную) цену контракта (цену лота), а также начальную (максимальную) цену запасных частей (каждой запасной части) к технике, к оборудованию и начальную (максимальную) цену единицы услуги и (или) работы по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудования, в том числе цену работ по замене указанных запасных частей (п. 4.1 ч. 4 ст. 22).

Также с 1 марта 2009 года изменяется дата начала отсчета временного периода, в течение которого победитель конкурса должен подписать проект государственного или муниципального контракта – теперь он начинается со дня размещения протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе на официальном сайте (п. 16 ч. 4 ст. 22).

Уточняются требования и дополняется список документов, которые должны содержаться в заявке участника конкурса. В частности, дана расшифровка того, что понимается под документами, подтверждающими полномочия лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа (пп. «в» п. 1 ч. 3 ст. 25). В дополнение к тем документам, которые заказчики требовали ранее, участникам необходимо будет прикладывать копии учредительных документов (для юридических лиц) и решение об одобрении или о совершении крупной сделки либо копия такого решения в случае, если требование о необходимости наличия такого решения для совершения крупной сделки установлено законодательством, учредительными документами юридического лица и если для участника размещения заказа поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом контракта,

или внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе, обеспечения исполнения контракта являются крупной сделкой (пп. «д» и «е» п. 1 ч. 3 ст. 25). При этом новой редакцией части 4 статьи 25 закрепляется норма о запрете истребования от участников оригиналов документов. Эти изменения Закона 94-ФЗ вступят в силу с 1 марта 2009 года.

Регламентация этапа оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе также претерпела некоторые изменения. Ключевых добавлений два. Во-первых, до тридцати дней увеличен срок оценки и сопоставления заявок при проведении конкурса на право заключить государственный или муниципальный контракт, начальная (максимальная) цена которого превышает пятьдесят миллионов рублей, либо на право заключить государственный или муниципальный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ (ч. 1 ст. 28). Во-вторых, конкурсная комиссия в соответствии с критерием «квалификация» вправе оценивать деловую репутацию участника конкурса, наличие у него опыта выполнения работ, оказания услуг, наличие производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых ресурсов и иные показатели, необходимые для выполнения работ, оказания услуг, являющихся предметом контракта, в том числе квалификацию работников участника конкурса, в случае, если это установлено содержащимся в КД порядком оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе (ч. 4.1 ст. 28). Кроме того, расширен перечень работ и услуг, по которым весовое значение «квалификации» может достигать 45%. Теперь к этому перечню добавлены: разработка документов, регламентирующих обучение, воспитание, контроль качества образования в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования, а также оказание образовательных услуг (обучение, воспитание), юридических услуг, услуг по проведению экспертизы (ч. 6 ст. 28). Все эти изменения вступят в силу с 1 марта 2009 года.

С 1 марта 2009 года выделяется и отдельно регламентируется возможность заказчика заключить контракт с несколькими участниками размещения заказа при размещении заказа на выполнение двух и более научно-исследовательских работ в отношении одного предмета и с одними и теми же условиями контракта, указанными в конкурсной документации, составляющих один лот (далее – поисковая научно-исследовательская работа), с указанием количества таких контрактов. В Законе 94-ФЗ это нашло отражение в п. 8.3, 15.2 ч. 4 ст. 22; ч. 6.1, 11.1 ст. 25; ч. 3.1, 8 ст. 26; ч. 1, 8.1 ст. 28.

АУКЦИОНЫ

Все большее внимание законодателями уделяется процедуре открытого аукциона в электронной форме. С 1 июля 2009 года для этой процедуры вводится возможность установления обеспечения участия (ч. 5 ст. 32).

Так же как и в конкурсах, с 31 декабря 2008 года в аукционах допускается давать ссылки на товарные знаки. Если же в документации об аукционе (далее – ДОА) содержится указание на товарные знаки в отношении товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, необходимо также дать ссылку на товарный знак российского аналога и добавить фразу «или эквивалент» (ч. 3 ст. 34).

Уточнения, с 1 марта 2009 года, коснулись и дополнительных сведений, содержащихся в ДОА при размещении заказа на услуги и (или) работы по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудования, в том числе по замене запасных частей (п. 4.1 ч. 4 ст. 34). Также с 1 марта 2009 года в ДОА должны содержаться сведения об оформлении и форме заявки на участие в аукционе (п. 1 ч. 4 ст. 34) и изменилась дата начала отсчета времени 10-дневного срока, в течение которого заказчик не имеет права подписывать контракт с победителем аукциона (п. 6 ч. 4 ст. 34).

В последней редакции Главы 3 Закона 94-ФЗ устранена техническая ошибка законодателей – дата «вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе» заменена указанием на дату окончания подачи заявок на участие в аукционе (ч. 5.1 ст. 34).

Аналогично процедуре конкурса с 1 марта 2009 года изменились требования, излагаемые в ДОА. Это коснулось уточнения перечня документов, подтверждающих полномочия лица, осуществляющего действия от имени участника; возможностей требовать учредительные документы участников и официального подтверждения разрешения на совершение сделки участником, в случае если заключение контракта будет относиться к «крупным сделкам» и необходимость такого разрешения установлена законодательством РФ (п. 1в-1д ч. 1 ст. 35).

С 1 марта 2009 года законодательно установлен порядок оформления заявки на участие в аукционе. В то же время ненадлежащее исполнение участником размещения заказа требования о том, что все листы и тома заявки должны быть пронумерованы, не является основанием для отказа в допуске к участию в

аукционе (ч. 2.2 ст. 35). При этом заказчики не имеют права требовать от участников предоставления оригиналов документов (ч. 3 ст. 35).

Порядок проведения аукциона принципиальных содержательных изменений не претерпел. С 1 марта 2009 года вносятся уточнения в процедуру закупки технического обслуживания и (или) ремонта техники и необходимых запчастей. Теперь одновременно торгуется и цена услуги (обслуживание и ремонт), и цена товара (запчастей). Полученное в результате аукциона снижение начальной (максимальной) цены контракта распределяется пропорционально и на цену обслуживания, и на единичные расценки запчастей (ч. 4.1, 5.2, 6.2, 12 ст. 37).

С 1 марта 2009 года вступает в силу специальная поправка, регламентирующая особую ситуацию – когда проведенный аукцион на поставку лекарственных средств для федеральных государственных нужд был признан несостоявшимся в силу отсутствия заявок или отклонения всех поступивших заявок на этапе рассмотрения, допускается, по согласованию с контрольным органом, уполномоченным на осуществление контроля (в настоящее время – Федеральная антимонопольная служба), провести закупку у единственного поставщика или провести аукцион повторно с пропорциональным уменьшением объема поставки и начальной (максимальной) цены контракта (ч. 3 ст. 40). При этом при повторной процедуре предусмотрен ряд дополнительных ограничений (ч. 1, 3.1, 4 ст. 33, п. 6 ч. 4, 9 ст. 34, ч. 2 ст. 57).

В результате последних изменений с 1 июля 2009 года существенно изменится процедура размещения заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме. Статья Закона 94-ФЗ регламентирующая данную процедуру, переписана полностью (ст. 41).

ЗАПРОС КОТИРОВОК

В требования, предъявляемые к содержанию запроса котировок, было внесено единственное дополнение – с 1 марта 2009 года допускается устанавливать требование об отсутствии сведений об участнике запроса котировок в реестре недобросовестных поставщиков (п. 12 ст. 43).

Также с 31 декабря 2008 года в запросе котировок вводится новация по возможности ссылок на товарные знаки. Допускается

давать ссылку на товарные знаки с добавлением фразы «или эквивалент», но если ссылка дается на товарный знак импортной продукции, то дополнительно также должен быть указан товарный знак российского аналога (ч. 2 ст. 44).

Принципиальной новацией процедуры запроса котировок стало то, что в случае продления срока из-за того, что изначально поступила только одна заявка, полностью соответствующая условиям запроса котировок, и по результатам продления срока больше заявок не поступило, то для упомянутого ранее единственного участника заключение контракта становится обязательным. Отказ от заключения контракта такого участника трактуется законом как уклонение от заключения контракта со всеми вытекающими последствиями (ч. 6 ст. 46, ч. 7 ст. 47). Это изменение вступает в силу с 1 марта 2009 года.

С 1 марта 2009 года увеличен срок, предоставляемый участникам запроса котировок на обжалование его результатов. Теперь по результатам запроса котировок государственный или муниципальный контракт может быть заключен не ранее чем через семь дней (ч. 7.1 ст. 47, ч. 2 ст. 57).

ЗАКУПКИ У ЕДИНСТВЕННОГО ПОСТАВЩИКА (ИСПОЛНИТЕЛЯ, ПОДРЯДЧИКА)

С 31 декабря 2008 года расширился перечень оснований для применения процедуры размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) (п. 23–31 ч. 2 ст. 55). С той же даты вступают в силу особые условия размещения заказа у единственного поставщика на поставку товаров для государственных нужд учреждениями, исполняющими наказания (ст. 55.2).

Рассматривая и анализируя весь комплекс предстоящих и вступивших в силу изменений Закона 94-ФЗ, можно с уверенностью сказать, что все поправки были призваны решить существующие проблемы правоприменения законодательства о размещении заказов.

А.А. Храбкин