

# Основные изменения законодательства о госзаказе



Законодательство в сфере государственного и муниципального заказа, действовавшее до 1 января 2006 года, не позволяло создавать условия для развития добросовестной конкуренции в сфере размещения государственных и муниципальных заказов, предоставляя практически неограниченные возможности для злоупотреблений в сфере размещения заказов. Разрозненность правил и процедур торгов на каждом уровне власти, возможность устанавливать любые произвольные требования к участникам торгов, отсутствие общедоступных источников информации о торгах – это краткая характеристика законодательства, действовавшего до вступления в силу с 1 января 2006 года Федерального закона от 21 июля 2005 года №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее Закон №94-ФЗ). Законодательство Российской Федерации о размещении заказов находится в постоянном развитии. Принятие Федерального закона от 30 декабря 2008 года №308-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон №308-ФЗ) позволило в значительной степени оптимизировать и усовершенствовать действующие процедуры размещения заказа, устранить имеющиеся противоречия и неточности в Законе №94-ФЗ.

Так, например, Законом №308-ФЗ устранены излишние действия главных распорядителей бюджетных средств по изданию актов передачи полномочий (уровень субъекта Российской Федерации и муниципального образования), поэтому теперь бюджетным учреждениям не требуется получение полномочий для выполнения функций государственного или муниципального заказчика, они их получают автоматически с получением бюджетных средств.

Законом №394-ФЗ была не урегулирована возможность участников размещения



**Елена Агапова,**

к.э.н., Руководитель центра развития конкурентной политики и государственного заказа Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации

заказа участвовать в процедурах размещения заказа не лично, а через представителей. Так как участники размещения заказов имеют право выступать в отношениях, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, как непосредственно, так и через своих представителей, то полномочия представителей подтверждаются документами, удостоверяющими их статус и полномочия, либо доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с гражданским законодательством. Поэтому Законом №308-ФЗ в статье 8 Закона №94-ФЗ произошло устранение правовой неопределенности в отношении представителей участников размещения заказа.

Законом №308-ФЗ устранена правовая неопределенность при определении перечня документов, представляемых в качестве подтверждения полномочий на осуществление действий от имени участника размещения заказа, поскольку ранее регулирующие положения были прописаны недостаточно полно, не был определен перечень документов, подтверждающих полномочия лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа, что в свою очередь затрудняло проверку легитимности документов, представляемых в составе заявки на участие в конкурсе и аукционе, и ее применение на практике.

В связи с возникающими вопросами о правомочности того или иного лица выступать от имени участника размещения заказа и во избежание необоснованного недопуска необходимо установить закрытый перечень документов, подтверждающих полномочия лица на участие в процедуре размещения заказа. При этом ряд документов, подтверждающих полномочия на осуществление действий от имени участника размещения заказа, у такого участника имеется в единственном оригинальном экземпляре, что обусловлено требованиями законодательства Российской Федерации, в связи с чем участник размещения заказа не всег-

да может представить в составе заявки оригинал документа, подтверждающего полномочия лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа. Также в ряде случаев в рамках исполнения контрактов возникает вопрос о правомерности заключения лицом, действующим от имени участника размещения заказа, контракта, так как ряд вопросов по его исполнению относится к крупным сделкам, например, внесение обеспечения заявки на участие в торгах, а также обеспечение исполнения контракта.

Нередким основанием для недопуска участника размещения заказа к торгам являлось непредставление в составе заявки документа, подтверждающего полномочия лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа. Из-за отсутствия правового регулирования этого вопроса со стороны заказчиков наблюдались нарушения. Поэтому Законом №308-ФЗ произошло устранение правовой неопределенности при подтверждении полномочий лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа и свя-

занных с этим злоупотреблений со стороны заказчиков и установлен запрет на требование предоставления оригиналов документов, исключая документы, прямо перечисленные в законе (выписка ЕГРЮЛ и доверенность).

Нормы, установленные в статье 11 Закона №94-ФЗ, в части осуществления проверки участников торгов установленным требованиям, на практике не работали. Возложение на участника размещения заказа обязанностей подтверждать в составе заявки соответствие требованиям, установленным в пунктах 2–4 части 1, пункте 2 части 2 статьи 11 Закона № 94-ФЗ, в том числе обязанности подтверждать непроведение ликвидации участника размещения заказа, неприостановление деятельности участника размещения заказа, отсутствие у участника размещения заказа задолженности связано с наложением на такого участника дополнительных обременений при получении данных документов у третьих лиц, многие из которых не выдавались последними, что создавало предпосылки для злоупотреблений со стороны заказчиков, так как тре-



бование об их предоставлении было нарушено Законом №94-ФЗ. В частности, известны случаи незаконного затребования у участников размещения заказа следующих документов: копии документов, подтверждающих, что по отношению к участнику не проводится процедура банкротства, не проводится процедура ликвидации, отсутствует задолженность по начисленным налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджет любого уровня или государственные внебюджетные фонды за прошедший календарный год. Поэтому Закон №308-

ФЗ вводит необходимость декларирования участником размещения заказа в форме заявки на участие в конкурсе соответствия требованиям Закона, что позволяет заказчиком в случае выявления несоответствий отклонить такого участника как представившего недостоверные сведения.

В новой редакции Закона № 94-ФЗ более подробно регламентировано оформление заявок на участие в конкурсе и аукционе. Все листы заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе, все листы тома заявки на участие в конкурсе или

тома заявки на участие в аукционе должны быть прошиты и пронумерованы. Заявка на участие в конкурсе или заявка на участие в аукционе и том заявки на участие в конкурсе или том заявки на участие в аукционе должны содержать опись 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. Соблюдение участником размещения заказа указанных требований означает, что все документы и сведения, входящие в состав заявки на участие в конкурсе или в состав заявки на участие в аукционе и тома заявки на участие в конкурсе или тома заявки на участие в аукционе, поданы от имени участника размещения заказа, а также подтверждают подлинность и достоверность представленных в составе заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе и тома заявки на участие в конкурсе или тома заявки на участие в аукционе документов и сведений. Не допускается устанавливать иные требования к оформлению заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе. При этом ненадлежащее исполнение участником размещения заказа требования о том, что все листы заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе и тома заявки на участие в конкурсе или тома заявки на участие в аукционе должны быть пронумерованы, не является основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе или к участию в аукционе.

Законом №308-ФЗ предусмотрена возможность поставщика (исполнителя, подрядчика) добровольно уменьшить цену государственного или муниципального контракта без изменения количества поставляемого по контракту товара, выполняемых работ, оказываемых услуг, то есть предусмотрено сокращение расходов бюджетных средств за счет снижения цены контракта без изменения объема работ и объема услуг. Также Правительством РФ установлено право определять случаи снижения в течение 2009 года цен государственных контрактов на строительные работы, заключенных до 1 января 2009 года. Кроме того, установлен порядок уменьшения платежей физическому лицу, если на заказчика законодательством возложена обязанность оплаты дополнительных налоговых платежей, связанных с оплатой государственного или муниципального контракта.



Одним из типичных нарушений заказчиками Закона №94-ФЗ являлось установление в проекте государственного или муниципального контракта права заказчика в одностороннем порядке отказаться от исполнения обязательств по государственному или муниципальному контракту. В таких случаях реакция контролирующих органов, в том числе и до внесения юридико-технических уточнений в Закон №94-ФЗ, была однозначна – передача материалов проверки для решения вопроса о возбуждении административного расследования. Законом №308-ФЗ уточнена формулировка статьи 9 части 8 Закона №94-ФЗ: «Расторжение государственного или муниципального контракта допускается исключительно по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством».

Юридико-техническая правка подпункта 3 части 1 статьи 11 Закона №94-ФЗ позволила устранить правовую неопределенность, то есть заменить дату подачи заявок на дату рассмотрения заявок. В редакции Закона №308-ФЗ деятельность участника должна быть не приостановлена на момент подачи заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе, а не на момент рассмотрения заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе.

Закон №308-ФЗ устраняет противоречия по тексту пункта 3 части 1 статьи 12 Закона №94-ФЗ, то есть участнику вменяется в обязанность предоставить документ или копию документа, подтверждающего внесение денежных средств для обеспечения заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе, но не требуется предоставления денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе.

Закон №94-ФЗ позволял (до принятия Закона №308-ФЗ) устанавливать условия допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств; работ, услуг, выполняемых и оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд только как ответную меру на дискриминационные меры иностранных государств по отношению к российским поставщикам (исполнителям, подрядчикам). Вместе с этим не была предусмотрена возможность устанавливать приоритеты для закуп-



ки товаров, работ, услуг российских производителей. Редакцией Закона №308-ФЗ введено предоставление поддержки российским производителям в качестве одной из антикризисных мер. Согласно Приказу № 427 от 5 декабря 2008 года Министерства экономического развития Российской Федерации «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для государственных или муниципальных нужд» предоставляются преференции в отношении цены контракта в размере 15 процентов российским производителям.

Поправка части 3 статьи 34 и части 2 статьи 45 Закона №308-ФЗ предусматривает обязанность заказчиков указывать не только товарные знаки иностранных производителей, но и товарные знаки российских производителей (при наличии информации о товаре российского происхождения, являющемся эквивалентом товара, происходящего из иностранного государства или группы иностранных государств), тем самым планируется поддержать российских производителей.

Поправка части 1.1 статьи 15 Закона №94-ФЗ направлена на увеличение порога прове-

дения специализированных торгов для малого бизнеса, то есть на поддержку субъектов малого предпринимательства. Теперь и муниципальные заказчики должны будут ежегодно размещать от десяти до двадцати процентов муниципального заказа путем проведения торгов и запроса котировок среди субъектов малого предпринимательства. То есть каждый заказчик до 20% своих лотов должен раздробить на маленькие, чтобы в них могли участвовать небольшие компании, причем предельная величина этого маленького лота будет составлять 15 миллионов рублей (Постановление Правительства РФ от 17 марта 2009 года №237). Делается это для того, чтобы большие компании не гонялись за этими маленькими лотами, поскольку выигрывать эти маленькие лоты будет на 90% малый и средний бизнес, у которого небольшие затраты на доставку, и это скажется на цене контракта.

Закон №94-ФЗ не определял статус участника аукциона, единственно пришедшего на аукцион, при этом такой участник не являлся «единственным участником размещения заказа», так как было подано несколько заявок на участие в аукционе, а также не являлся «единственным участником аукциона», так как по итогам рассмотрения заявок на участие в аукционе допущено несколько участников. В случае уклонения такого участника от заключения контракта он не включался в реестр недобросовестных поставщиков, поэтому Законом №308-ФЗ устранена правовая неопределенность в отношении участника аукциона, единственно участвующего в аукционе.

Закон №94-ФЗ дополнен нормами, устанавливающими особенности размеще-

ния заказа путем проведения конкурса на выполнение двух и более научно-исследовательских работ в отношении одного предмета и с одними и теми же условиями государственного или муниципального контракта, составляющих один лот.

Законом №308-ФЗ устранены многие внутренние противоречия в тексте Закона №94-ФЗ, например приведен к единому пониманию размер обеспечения заявки на участие в конкурсе и аукционе – до пяти процентов.

Статьей 43 Закона №308-ФЗ исключены случаи, когда контракты заключаются с поставщиками (исполнителями, подрядчиками), не соответствующими требованиям законодательства Российской Федерации и включенными в реестр недобросовестных поставщиков. Требования к участникам размещения заказа, установленные в статье 11 Закона №94-ФЗ, в настоящее время распространяются на случаи проведения запроса котировок, а именно право требовать документы, подтверждающие соответствие участника размещения заказа требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом запроса котировок, а также отклонять участников размещения заказа, включенных в реестр недобросовестных поставщиков.

Законом №308-ФЗ устранена правовая неопределенность в отношении заключения контракта с участником, занявшим второе место по результатам запроса котировок, и установлена обязанность участника

размещения заказа, занявшего второе место по результатам запроса котировок, заключить государственный или муниципальный контракт при отказе победителя от заключения контракта.

В связи с короткими сроками, согласно прежней редакции Закона №94-ФЗ, ответными на обжалование процедуры запроса котировок, Законом №308-ФЗ увеличен срок, в течение которого заказчик не вправе заключать государственный или муниципальный контракт по результатам проведенного запроса котировок с пяти до семи дней, тем самым участнику размещения заказа предоставляется больший временной период для подачи жалобы в административном порядке.

Закон №94-ФЗ не учитывал специфику отрасли, определяющей право автора привлекать свой коллектив. Поправка части 2 статьи 55 Закона №308-ФЗ уточняет вопрос о предоставлении права выбора конкретных режиссеров, сценаристов для целей создания творческих произведений и расширяет перечень случаев размещения заказов у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), определив закрытый перечень для представителей творческих профессий, а также ограничив применение данной нормы для заказчиков в лице органов власти и иных бюджетных учреждений и получателей бюджетных средств. Также добавилась возможность размещения заказа у единственного поставщика на подключение (присоединение) к сетям инженерно-технического обеспечения (водоснабжение, электро- и теплоснабжение),

## КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ

### ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН №94-ФЗ КАК ПРОРЫВНОЙ ЗАКОН В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

*№94-ФЗ – это закон, который позволил говорить о самой возможности конкуренции и ограничении произвола в сфере госзаказа. Сейчас мы наблюдаем резкий рост экономики бюджетных средств (до 214 млрд руб. за 2008 год по сравнению с 168 млрд руб. за 2007 год и 106 млрд руб. за 2006 год) и значительное увеличение количества участников размещения государственного заказа. Причина проста – у предпринимателей появилась сама возможность участвовать в госзаказе, возможность, которой ранее фактически не было (при опросе 74% предпринимателей проголосовали за Закон №94-ФЗ).*

*Такой результат был получен, в первую очередь, за счет замены произвольной предквалификации на экономические гарантии обеспечения обязательств. Принятие Закона №308-ФЗ – это еще один шаг в реформе. Установлены исчерпывающие требования по оформлению заявок участников, с чем связано 70% из 14 000 жалоб, ежегодно рассматриваемых ФАС России. Следующий шаг – общероссийский портал и электронные торги.*



Михаил Евраев,  
начальник  
управления  
по контролю за  
размещением го-  
сударственно-  
го заказа ФАС  
России

авторский контроль над разработкой проектной документации, авторский надзор за строительством, направление в командировки.

Законом №308-ФЗ подверглась уточнению терминология в отношении определения одноименности товаров, работ, услуг.

Законом №308-ФЗ повышены требования к квалификации членов конкурсной комиссии. В состав комиссии должны включаться лица, прошедшие профессиональную подготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов. С 01 января 2009 года – не менее чем одно лицо; с 01 января 2010 года – не менее чем два лица, а с 01 января 2011 года вступит в силу статья, устанавливающая, что число таких членов комиссии должно быть не менее трех лиц.

С 01 июля 2009 года вступает в силу поправка Закона №308-ФЗ об изменении порядка размещения заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме. Законом №308-ФЗ установлен порядок аккредитации участников размещения заказов оператором электронной площадки. Аккредитация будет осуществляться сроком на три года с момента подтверждения аккредитации.

Развитие системы государственных закупок направлено на расширение возможностей поиска информации потенциальными участниками размещения государственного заказа о торгах, проводимых органами власти субъектов Российской Федерации и муниципальными заказчиками.

Прогнозный эффект Закона №308-ФЗ заключается в увеличении эффективности размещения заказов, сокращении нарушений при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, совершенствовании деятельности заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций в данной сфере.

Действующая в Российской Федерации система государственных закупок направлена на повышение их эффективности, минимизации затрат и коррупции. Благодаря своей прозрачности и открытости для участников она способствует развитию конкуренции. Данные о результатах проводимых торгов свидетельствуют о расширении круга их участников и ужесточении конкурентной борьбы за поставку товаров бюджетным организациям. Значительное влияние на экономику в целом и формирование конкурентной среды обусловлено общими размерами бюджетных средств, освоенных в рамках размещения государственного заказа.

