

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗЧИКОВ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ ГОСОБОРОНЗАКАЗА В 2017 ГОДУ



ЕФИМОВ
Андрей Рудольфович,

к. техн. наук, старший преподаватель
ФГБОУ ВО «НИУ «МЭИ»



ИВАНОВ
Александр Юрьевич,

ведущий консультант
ООО «РТ-Комплектимпекс»

Среди закупок практически всех органов государственной власти, а также государственных корпораций, отнесенных в соответствии с пунктом 5 статьи 3 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ) к государственным заказчикам, особняком стоят закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в рамках государственного оборонного заказа (далее — ГОЗ).

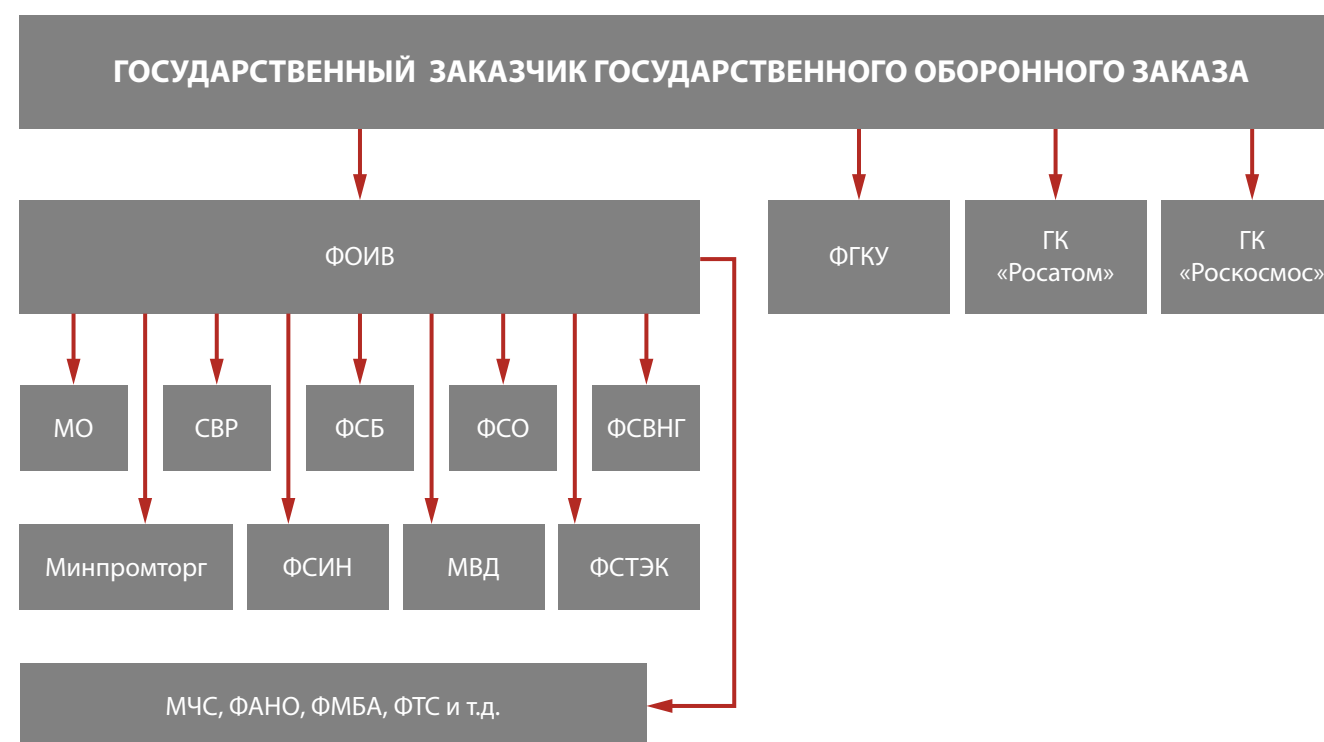
Перечень государственных заказчиков государственного оборонного заказа утверждается ежегодно Правительством Российской Федерации. В настоящее время такой перечень утвержден постановлением от 26.12.2016 г. № 1480–58 «О государственном оборонном заказе на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (далее — Постановление о ГОЗе). На рис. 1 приведена структура государственных заказчиков государственного оборонного заказа¹.

Постановление о ГОЗе устанавливает распределение ассигнований, предусмотренных для

государственных заказчиков государственного оборонного заказа (далее по тексту — государственные заказчики) на 2017 год и плановый период 2018 года. И если для ряда таких государственных заказчиков в рамках выполнения ГОЗа выделяются деньги исключительно на выполнение работ по мобилизационной подготовке экономики Российской Федерации (в соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» — далее — 275-ФЗ), составляющие десятки доли процентов в общем годовом объеме закупок государственных заказчиков, то для основных заказчиков ГОЗа, таких как Министерство обороны Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и т. д., денежные средства, выделенные для выполнения ГОЗа, зачастую превышают объем денежных средств, направленных на закупки иных товаров, работ, услуг для федеральных нужд (вне рамок ГОЗа).

С 1 января 2017 года, в соответствии с положениями 275-ФЗ (в ред. 159-ФЗ от 29.06.2015 г.), должен был состояться перевод государственных заказчиков на работу по отдельным счетам в порядке,

Рис.1. Государственные заказчики ГОЗ



¹ Минобороны, Минпромторг, Служба внешней разведки, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, Федеральная служба охраны, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральная служба войск национальной гвардии, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральное агентство научных организаций, Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральная таможенная служба, Федеральное агентство по обустройству государственной границы, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» (в порядке упоминания).

Таблица № 1.

Наименование государственного заказчика	Наименование НПА		
	275-ФЗ (в ред. 159-ФЗ)	275-ФЗ (без учета ред. 159-ФЗ)	Постановление о ГОЗе
Министерство обороны Российской Федерации	+	-	+
Иные государственные заказчики (ФСБ, МВД, СВР, ФСО и т. д.)	-	+	+

установленном данной редакцией 275-ФЗ. По такому порядку с 1 сентября 2015 года Министерство обороны Российской Федерации осуществляет размещение ГОЗа и имеет сложившуюся практику, а также целый ряд методических наработок. Однако «новогодний подарок» от наших законодателей (вступление в силу Федерального закона № 471-ФЗ от 28.12.2016 г.) перенес на неопределенный срок (а точнее — до принятия правительством Российской Федерации соответствующего решения на основании обращения государственных заказчиков) размещение ГОЗа иными государственными заказчиками (за исключением Минобороны Российской Федерации) с учетом особенностей, предусмотренных 159-ФЗ от 29.06.2015 г.

Структурно применение 275-ФЗ и Постановления о ГОЗе государственными заказчиками в 2017 году можно представить в виде следующей таблицы (см. таблица 1).

Следует отметить, что часть нормативных документов, принятых в развитие 275-ФЗ, уже перестроено под работу с изменениями 159-ФЗ (например, Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 г. № 1275), в связи с чем иным государственным заказчикам, за исключением Минобороны РФ, приходится самостоятельно вычленять из таких документов изменения, касающиеся 159-ФЗ.

Вариантом выхода из сложившейся правовой неопределенности авторы считают необходимость доработки нормативных актов, принятых

в развитие 275-ФЗ (с изменениями 159-ФЗ), к действующим реалиям размещения ГОЗ.

Следующей проблемой, с которой сталкиваются все без исключения государственные заказчики, осуществляющие размещение ГОЗа, является соблюдение сроков заключения государственных контрактов в рамках ГОЗа (для отдельных видов товаров, работ, услуг), установленных Постановлением Правительства о ГОЗе.

Ограничения по срокам введены как на заключение контрактов с единственными поставщиками (исполнителями, подрядчиками), так и на заключение контрактов по результатам конкурентных процедур.

Структурно регламентацию сроков заключения контрактов в рамках ГОЗа в зависимости от предмета закупки в соответствии с положениями Постановления Правительства о ГОЗе можно представить в виде следующей таблицы (см. таблица 2).

Следует также отметить, что из-за негативных последствий, связанных с возможным срывом

ГОЗа, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — Кодекс) за несоблюдение сроков дополнительно предусматривает крупный штраф на должностное лицо заказчика. Так, в соответствии с пунктом 15 статьи 7.30 Кодекса «нарушение должностным лицом заказчика сроков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, установленных Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном оборонном заказе, влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей».

Наряду с вышеуказанными сроками необходимо учитывать и внутренние сроки, установленные ведомственными документами федеральных органов исполнительной власти на заключение контрактов в сфере ГОЗа. Так, например, сокра-

Таблица № 2.

№ п/п	Предмет закупки в рамках ГОЗа	Регламентация сроков заключения контрактов (+/-)
1	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по созданию, модернизации вооружения, военной и специальной техники (далее – ВВСТ), а также утилизации и уничтожению выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники	+
2	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по развитию исследовательской, проектно-конструкторской и производственно-технологической базы организаций в целях обеспечения выполнения государственного оборонного заказа, а также повышения мобилизационной подготовки экономики Российской Федерации	+
3	Поставки вооружения, военной и специальной техники, а также сырья, материалов и комплектующих изделий	+ (только в части поставок ВВСТ)
4	Поставки военного имущества, продовольственных и непродовольственных товаров	-
5	Ремонт, модернизация вооружения, военной и специальной техники, их сервисное обслуживание, а также утилизация выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники	+ (только в части утилизации ВВСТ)
6	Работы по уничтожению химического оружия	+
7	Работы по строительству, реконструкции, техническому перевооружению объектов, предназначенных для нужд обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, в том числе для утилизации выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники	-
8	Работы по мобилизационной подготовке экономики Российской Федерации	+
9	Поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации	-
10	Поставки продукции для накопления материальных ценностей государственного материального резерва	-





шение сроков на заключение контрактов с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) достигает по отдельным федеральным органам исполнительной власти 15–20 дней от установленного Постановлением Правительства о ГОЗе срока.

В результате таких сокращений сроков, с учетом:

- доведения лимитов бюджетных обязательств в первую неделю января финансового года;
- необходимости корректировки плана закупок и плана-графика закупок в течение десяти рабочих дней со дня доведения лимитов бюджетных обязательств;
- постановления закупки на контроль в соответствии с частью 5 статьи 99 44-ФЗ в органы Федерального Казначейства, реальный срок заключения контракта с единственными поставщиками (исполнителями, подрядчиками), как правило, не превышает 30–35 дней. Сроки рассчитаны без учета возможных корректировок проектов контракта с головными исполнителями ГОЗа и, соответственно, внесения изменений в план закупок и в план-график закупок (что на практике случается достаточно часто).

Аналогичная ситуация складывается и при размещении ГОЗ закрытыми конкурентными способами. С учетом обязательности согласования закупки с ФАС РФ, необходимости постановки на контроль в соответствии с частью 5 статьи 99 44-ФЗ в органы Федерального казначейства, сроки заключения контрактов по результатам проведения закрытых процедур у государственных заказчиков практиче-

ски совпадают с установленными Постановлением о ГОЗе сроками.

В сложившейся ситуации и государственные заказчики, и головные исполнители ГОЗа находятся, с одной стороны, в цейтноте, с другой стороны — в ситуации «без права на ошибку», когда малейшее изменение в позиции плана закупок или плана-графика закупок может привести либо к штрафам в соответствии с Кодексом, либо к срыву заключения контракта в сфере ГОЗа.

Вариантом решения данной проблемы авторы считают необходимость увеличения сроков заключения государственных контрактов (от двух недель до одного месяца) в сфере ГОЗа, установленных Постановлением Правительства о ГОЗе, как в части заключения контрактов по результатам проведения конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков), так и по результатам закупки у единственного поставщика.

При этом дополнительные сложности в процесс заключения государственных контрактов в сфере ГОЗа внесло постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.2017 г. № 249, устанавливающее необходимость казначейского сопровождения контрактов в сфере ГОЗа, за исключением государственных контрактов, заключаемых:

- Министерством обороны Российской Федерации;
- иными государственными заказчиками, если при исполнении государственных контрактов осуществляется банковское сопровождение по решениям, принятым в установленном порядке;

- государственными заказчиками в целях обеспечения органов внешней разведки Российской Федерации средствами разведывательной деятельности, обеспечения органов федеральной службы безопасности средствами контрразведывательной деятельности, борьбы с терроризмом (далее — РКДиБТ);
- государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» в целях обеспечения товарами, работами, услугами по разработке, испытаниям, производству, разборке и утилизации ядерных боеприпасов и ядерных зарядов, обеспечению их надежности и безопасности на всех стадиях жизненного цикла, поддержанию базовых и критических технологий на всех стадиях жизненного цикла ядерных боеприпасов, ядерных зарядов, в том числе, обеспечению ядерной и радиационной безопасности, формированию государственного запаса специального сырья и делящихся материалов.

Таким образом, все государственные контракты в рамках ГОЗа, за исключением ряда государственных контрактов, заключаемых ФСБ России, СВР России и Госкорпорации «Росатом», и контракты, заключаемые в рамках кооперации головного исполнителя, требуют обязательно казначейского сопровождения. С учетом даты вступления в силу указанного постановления с 9 марта 2017 года, необходимости внесения соответствующих изменений в план-график закупок, в проект контракта, в документацию о закупке (при проведении конкурентных способов определения поставщика (исполнителя, подрядчика)), заключение контрактов в сфере ГОЗа в настоящее время поставлено в ситуацию, когда буквально каждый день для заказчика становится на «вес золота».

Введение казначейского сопровождения уже дополнительно привело к нежеланию потенциальных исполнителей ГОЗа принимать участие в конкурентных процедурах и выступать в качестве единственного исполнителя (особенно при заключении контрактов на суммы, не превышающие 1 000 000 рублей).

В качестве мер по стимулированию участия в ГОЗе авторы предлагают законодательно установить нижнюю ценовую границу государственных контрактов (например, 500 000 рублей), не подпадающую под казначейское сопровождение. Также для снижения затрат исполнителей ГОЗа авторы предлагают отменить необходимость представления обеспечения исполнения контракта по контрактам, требующим казначейское сопровождение. Указанная мера позволит привести к сокращению цен госконтрактов по ГОЗу от 3 до 7 % от существующих в настоящее время цен.

И в заключение следует отметить типовые нарушения государственных заказчиков при размещении ГОЗа.

Несмотря на то, что формально ГОЗ отделен от обычных закупок, по факту оказывается, что две трети проблем, рассмотренных ФАС в рамках деятельности Комиссий Управления Федеральной антимонопольной службы по контролю в сфере ГОЗа, ничем по существу не отличаются от нарушений при проведении «обычных» конкурентных процедур определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков), не относящихся к сфере ГОЗа.

Классифицировать типовые нарушения при размещении ГОЗа, выявляемые контролирующими органами, можно по двум следующим группам:

1 группа: нарушения, допускаемые государственными заказчиками при исполнении контрактов, заключаемых в рамках ГОЗ.

- невыполнение государственными заказчиками обязанности по авансированию и оплате поставок продукции по ГОЗу в соответствии с условиями заключенных государственных контрактов;
- несвоевременная передача заказчиком комплектов конструкторской документации головному исполнителю;
- 2 группа:** нарушения, допускаемые госзаказчиками на этапе планирования и подготовки процедур определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в рамках размещения ГОЗ.
- нарушения установленных законодательством требований к содержанию государственных контрактов, заключаемых в сфере государственного оборонного заказа;

Пример: отсутствие в проекте государственного контракта, размещенного в Единой информационной системе, обязательных требований, установленных Постановлением Правительства о ГОЗ и/или Постановлением Правительства РФ от 26.12.2013 г. № 1275, и/или несоответствие информации в извещении (документации) о закупке аналогичной информации в проекте контракта. Так, например, Управление контроля государственного оборонного заказа ФАС России установило, что государственным заказчиком «XXXXX» было опубликовано извещение о проведении электронного аукциона. По мнению ФАС, Заказчиком в извещении о проведении аукциона и проекте государственного контракта документации об аукционе установлена противоречивая информация о порядке оплаты исполнения контракта (отличаются сроки и порядок оплаты), что нарушает требования части 1 статьи 64 44-ФЗ.

- нарушения при определении начальной (максимальной) цены государственного контракта

(цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, исполнителем, подрядчиком).

Пример: неправильный расчет максимального размера прибыли головного исполнителя, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 г. № 407 «О порядке определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу», ведущий к завышению начальной (максимальной) цены государственного контракта или контракта, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), приводящий к завышению цены государственного контракта.

– установление в извещении и в документации о закупке требований к участникам, не предусмотренных 44-ФЗ (наличие лицензий и иных разрешительных документов на выполнение работ и/или оказание услуг, которые не были предметом закупки);

Пример: неуказание в извещении и в документации о закупке конкретных лицензий, требуемых в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Так, например, ФАС России (г. Москва) рассмотрела материалы дела, возбужденного в отношении должностного лица государственного заказчика «XXXXX».

Согласно положениям конкурсной документации в ней должна содержаться копия лицензии. Однако в конкурсной документации заказчиком не было установлено, копию какой лицензии участникам конкурса необходимо представлять в составе заявки на участие в конкурсе.

ФАС указывает, что подобные действия заказчика нарушают требования пункта 1 части 1 статьи 3144-ФЗ, документация утверждена с нарушениями требований законодательства.

– установление требований к товарам, работам, услугам, которые влекут за собой ограничение количества участников закупки, например, указывающие в совокупности на одного производителя;

Пример: установление в документации о закупке прямого указания на наименования или конкретные товарные знаки, если предметом закупки не являются поставки вооружения, военной и специальной техники, военного имущества, принятых на вооружение, снабжение, в эксплуатацию, и при этом не подпадающие под исключения, установленные частью 1 статьи 3344-ФЗ.

– установление требований к описанию объекта закупки и/или к заявке на участие в закупке, влекущих за собой ограничение количества участников путем установления двусмысленных толкований и характеристик, не влияющих существенным образом на результат закупки;

Пример: управление контроля государственного оборонного заказа ФАС России установило, что государственным заказчиком «XXXXX» было опубликовано извещение о проведении электронного аукциона.

В приложении № 2 к техническому заданию документации об аукционе установлены требования к показателям товара «Труба черная ВГПДу15х2,8», в том числе: «1. Диаметр условного прохода — 15, 20, 25, 32, 40, 50 мм (согласно проекту); 2. Толщина стенки — 2,8; 3,2; 3,5 мм (согласно проекту)».

При этом требования к показателям указанного товара «Диаметр условного прохода» и «Толщина стенки» противоречат его наименованию «Труба черная ВГПДу15х2,8», согласно которому Заказчику необходима труба с диаметром условного прохода 15 мм и толщиной стенки 2,8 мм.

Таким образом, Заказчик установил в документации об аукционе противоречивые требования к значениям показателей товара, что не соответствует части 2 статьи 3344-ФЗ и нарушает пункт 1 части 1 статьи 6444-ФЗ.

– использование утративших силу и/или устаревших редакций технических регламентов, государственных стандартов и т. д., используемых при описании объекта закупки.

Пример: управление контроля государственного оборонного заказа ФАС России установило, что государственным заказчиком «XXXXX» было опубликовано извещение о проведении электронного аукциона.

В приложении № 2 к техническому заданию документации об аукционе установлены требования к товару «Труба напорная из полиэтилена PE 100 питьевая ПЭ100SDR13,6, размером 75х5,6 мм», в том числе о соответствии ГОСТ 18599-2001, ГОСТ Р 52134-2003.

Согласно информации, представленной на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, ГОСТ Р 52134-2003 отменен 01.01.2015.

Таким образом, заказчик установил в документации об аукционе ненадлежащее требование к товару, что не соответствует пункту 1 части 1 статьи 3344-ФЗ и нарушает пункт 1 части 1 статьи 6444-ФЗ.

– сокращение предусмотренного законодательством срока подачи заявок на участие в конкурентных процедурах определения поставщика (исполнителя, подрядчика).

Пример: согласно материалам внеплановых проверок, проведенных УФАС России, государственный заказчик «XXXXX» разместил пять извещений о проведении электронного аукциона. Финансирование указанных закупок осуществлялось из федерального бюджета в рамках государственного оборонного заказа.

Выяснилось, что извещения были размещены за шесть дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в аукционе, а должны быть размещены не менее чем за семь дней (ч. 2 ст. 6344-ФЗ). Фактически, это привело к сокращению на 1 день сроков подачи заявок. Было назначено наказание в виде штрафа, предусмотренного ч. 8 ст. 7.30 Кодекса в размере тридцати тысяч рублей.

С учетом специфики размещения ГОЗа (осуществляемого, в основном, путем проведения закрытых процедур, а также закупок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)), а также невозможности контроля ФАС РФ ряда закупок в рамках ГОЗ (закупки в области РКДиБТ, ряд закупок для нужд ГК «Росатом») на первое место выходит квалификация сотрудников государственных заказчиков, осуществляющих внутренний контроль за закупочной деятельностью, а также специалистов, осуществляющих ведомственный контроль.

Подводя итоги, наиболее приоритетными задачами по усовершенствованию механизма размещения ГОЗа, по мнению авторов, являются:

- доработка и корректировка нормативных актов, принятых в развитие 275-ФЗ (с изменениями 159-ФЗ), с учетом действующих реалий размещения ГОЗ;
- увеличение сроков заключения контрактов при размещении ГОЗа, установленных Постановлением Правительства о ГОЗе;
- установка нижней ценовой границы государственных контрактов, не подпадающих под казначейское сопровождение;
- отмена необходимости предоставления обеспечения исполнения контракта по контрактам, требующим казначейского сопровождения;
- разработка типовых контрактов по закупке отдельных видов товаров, работ, услуг в сфере ГОЗа и методических рекомендаций по их применению;
- усиление механизмов внутреннего контроля заказчика и ведомственного контроля за размещением ГОЗ, предусмотренных статьями 100 и 10144-ФЗ;
- повышение квалификации специалистов, как непосредственно осуществляющих размещение ГОЗа, так и осуществляющих внутренний и ведомственный контроль. ■

