Особенности обеспечения исполнения обязательств по контракту при закупках по государственному оборонному заказу

МИХАШИН Алексей Викторович, аспирант отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: alexmik@yandex.ru

Обеспечение исполнения обязательств по государственному контракту является одним из основных гражданско-правовых механизмов, позволяющих государственному заказчику превентивно реагировать на действия недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Обеспечение исполнения обязательств создает дополнительную финансовую нагрузку на участников закупочных процедур в части расходов, связанных с оформлением банковской гарантии либо внесением денежных средств на счет заказчика. В связи с этим Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» предусмотрены особые правила обеспечения исполнения обязательств по контракту, направленные на снижение дополнительной финансовой нагрузки на предприятия оборонно-промышленного комплекса.

В статье освещены практические проблемы, связанные с определением объекта закупки, в отношении которого устанавливаются особые правила обеспечения исполнения контрактных обязательств, с сущностью и характером требований к участникам размещения государственного оборонного заказа, позволяющих получить преференции в области обеспечения исполнения обязательств, с определением этапа процедуры закупки, на котором предоставляются документы, подтверждающие соответствие названным требованиям, а также с содержанием и порядком предоставления участниками закупок указанных документов.

Автор предлагает изменить законодательный подход к правовому регулированию обеспечения исполнения обязательств в зависимости от специфики закупаемых товаров (работ, услуг) и их предназначения. Предложена новая редакция положений Федерального закона «О государственном оборонном заказе», которая позволит искоренить неоднозначную практику применения соответствующих норм государственными заказчиками, участниками закупок, арбитражными судами и ФАС России и в конечном счете — повысить эффективность проведения закупок в области обеспечения обороны и безопасности государства.

Ключевые слова: контрактная система, государственный оборонный заказ, заказчик, государственный контракт, обеспечение исполнения обязательств по контракту.

Для цитирования: Микашин А.В. Особенности обеспечения исполнения обязательств по контракту при закупках по государственному оборонному заказу // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 67—77. DOI: 10.12737/jrl.2019.6.7

Features That Ensure Performance of Obligations Within the State Defense Order's Procurement Contract

A. V. MIKHASHIN, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: alexmik@yandex.ru

Ensuring performance of obligations under the government contract is one of the main civil mechanisms allowing the state customer to react preventively to actions of unfair suppliers (contractors, performers). Ensuring creates additional expenses for participant's procurement procedures regarding the bank guarantee or customer's account balance payment. Therefore the Law on the State Defense Order provides the special rules of ensuring performance of obligations under the contract directed to decrease additional expenses for enterprises of defense industry complex.

The article highlights practical issues related to: the definition of the object of purchase, in relation to which specific rules are established to ensure the fulfillment of contractual obligations; the nature and essence of the requirements for participants in the placement of the state defense order, which give preferences in the field of obligations enforcement; defining the stage of the submitted procurement procedure documents confirming compliance with these requirements; and the content and procedure for granting these documents to procurement participants.

The author suggests change of legislative approach to regulation of ensuring obligations performance depending on purchased goods' (works, services) specifics and their purpose. The article suggests the author's edition of provisions of the Law on the State Defense Order, which allows to eradicate ambiguous practice of use of the relevant standards by the state customers, procurement participants, arbitration tribunals and Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation. This, in turn and finally, might allow increase of efficiency of procurement in the field of ensuring defense and safety of the state.

Keywords: contract system, state defense order, customer, public contract, ensuring performance of obligations under the contract.

For citation: Mikhashin A.V. Features That Ensure Performance of Obligations Within the State Defense Order's Procurement Contract. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 6, pp. 67—77. (In Russ.). DOI: 10.12737/jrl.2019.6.7

Заключение государственного контракта всегда сопряжено с рисками его неисполнения либо исполнения в объеме, не удовлетворяющем потребности государственного (муниципального) заказчика в товарах (работах, услугах). В качестве механизма, обеспечивающего уверенность заказчика в надлежащем и добросовестном исполнении обязательств по государственному (муниципальному) контракту, Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) предусмотрен институт обеспечения исполнения обязательств по контракту.

В соответствии со ст. 96 Закона № 44-ФЗ предъявление заказчиком требования обеспечения исполнения обязательств по контракту по общему правилу является обязательным, за исключением случаев размещения заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), а также некоторых случаев закупок, проводимых в форме запроса котировок и запроса предложений.

При этом обеспечение исполнения обязательств нередко составляет значительный размер от началь-

ной (максимальной) цены контракта (далее — НМЦК). Так, согласно ч. 6 ст. 96 Закона о контрактной системе размер обеспечения исполнения обязательств может составлять от 5 до 30% НМЦК (а в отдельных случаях и более, если оно в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ должно быть приравнено к размеру контрактного аванса).

Эти требования приводят к ситуации, когда далеко не всякий потенциальный поставщик (подрядчик, исполнитель) готов пойти на участие в закупочной процедуре, нести бремя дополнительных, но не всегда оправданных финансовых затрат¹. Как правило, обеспечение исполнения обязательств создает серьезную нагрузку на предприятия, работаю-

¹ См., например: Беляева О.А. Альтернативы задатку на торгах // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 39—44; Беляева О.А. Гарантийные удержания при подрядных отношениях в строительстве // Право и экономика. 2008. № 5. С. 26—30; Морозова А.А. Правовые проблемы обеспечения исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). М., 2015. С. 166—171.

щие для нужд оборонно-промышленного комплекса, которые в силу специфики своей деятельности не всегда обладают свободными средствами для оформления банковской гарантии либо внесения денежных средств, что несет негативные последствия как для исполнителя, так и для государственного заказчика.

Во избежание подобной ситуации при закупках товаров (работ, услуг) для нужд обороны и безопасности государства в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее — Закон о ГОЗ) предусмотрены механизмы снижения нагрузки на исполнителей, позволяющие избежать необходимости предоставления обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту.

Попробуем разобраться, что предлагает законодатель в качестве таких механизмов, к каким проблемам правоприменения на практике ведет их реализация и какие пути совершенствования законодательства в данной сфере видятся автору.

1. Предмет закупок с особым регулированием порядка обеспечения исполнения обязательств по контракту.

Согласно ч. 2 ст. 6 Закона о ГОЗ при размещении государственного оборонного заказа посредством конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию вооружения, военной и специальной техники (далее — ВВСТ) государственный заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения государственного контракта в случае, если им установлены определенные Правительством РФ требования к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для

исполнения государственного контракта.

При этом согласно недавно дополненной Закон о ГОЗ ч. 2¹ ст. 6 в случае размещения государственного заказа на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию ВВСТ, ракет-носителей, разгонных блоков и космических аппаратов (кораблей) обеспечение исполнения государственного контракта, в отношении которого будет осуществляться банковское сопровождение, не требуется.

Таким образом, законодатель предусматривает два случая осуществления закупки, когда обеспечение исполнения контрактных обязательств не устанавливается:

1) специфический предмет закупки (ВВСТ) + «воля» государственного заказчика + установление требований, предусмотренных актами Правительства РФ; или

2) специфический предмет закупки (ВВСТ или ракеты-носители, разгонные блоки и космические аппараты, корабли) + заключаемый по результатам закупки государственный контракт подлежит банковскому сопровождению.

С одной стороны, законодатель говорит о возможности неустановления требований по обеспечению обязательств в отношении ВВСТ по усмотрению государственного заказчика. С другой стороны, он выделяет по сути ту же самую категорию товаров (работ, услуг), устанавливает дополнительное условие о банковском сопровождении договоров, заключаемых по результатам таких закупок, и говорит об отсутствии необходимости обеспечения исполнения заключаемого контракта в императивном порядке. Попробуем разобраться в последовательности действий и логике законодателя.

Согласно ст. 15²⁹ Закона о ГОЗ банковское сопровождение применяется только в отношении государственных контрактов, при испол-

нении которых не осуществляется казначейское сопровождение.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 249 «О казначейском сопровождении средств в валюте Российской Федерации, получаемых при осуществлении расчетов в целях исполнения государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу» Федеральное казначейство осуществляет казначейское сопровождение всех государственных контрактов по государственному оборонному заказу, за исключением контрактов, заключаемых:

Министерством обороны РФ;

в целях обеспечения органов внешней разведки Российской Федерации средствами разведывательной деятельности, обеспечения органов федеральной службы безопасности средствами контрразведывательной деятельности, борьбы с терроризмом;

Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» в целях обеспечения товарами, работами, услугами по разработке, испытаниям, производству, разборке и утилизации ядерных боеприпасов и ядерных зарядов;

иными государственными заказчиками по решениям, принятым в установленном порядке (в настоящий момент информация о наличии таких решений у автора отсутствует).

Таким образом, если в первом случае законодатель выделяет особую категорию товаров (работ, услуг), при приобретении которых допускается избежать предоставления обеспечения исполнения обязательств по воле заказчика, то во втором — фактически именует государственные заказчиков, при осуществлении закупок которыми обеспечение исполнения обязательств не предоставляется.

Рынок ВВСТ является низкоконкурентным, для него характерно отсутствие большого количества по-

ставщиков (подрядчиков, исполнителей)².

При этом государственный оборонный заказ — это далеко не только ВВСТ, в рамках ГОЗ также могут закупаться товары общехозяйственного назначения, продукты питания, медицинское оборудование, осуществляться строительные работы и текущий ремонт. В общем те же самые товары, которые закупаются и вне рамок ГОЗ государственными и муниципальными заказчиками при осуществлении их хозяйственной деятельности³.

Учитывая изложенное, вполне оправданным видится выделение особых категорий товаров (работ, услуг), в отношении которых может устанавливаться более мягкий порядок проведения закупок, в том числе в части обеспечения исполнения контракта.

Вместе с тем вызывает вопросы различное правовое регулирование предоставления преференций в отношении отдельных заказчиков (Росатома, Минобороны России) и иных заказчиков ВВСТ. Чем, например, ВВСТ, закупаемые иными заказчиками (Росгвардией, ФСО, МЧС или ФСИН), принципиально отличается от ВВСТ, закупаемых Минобороны России?

Неясно, чем должны руководствоваться иные заказчики при решении данного вопроса: сложностью объекта закупки, НМЦК, финансовым состоянием потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (учитывая, что объектом закупки является ВВСТ, их перечень известен заранее) или какими-либо иными критериями?

² См.: *Свининых Е.А.* Опыт и пути оптимизации системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовой аспект // *Право в Вооруженных Силах*. 2015. № 2. С. 56—68.

³ См.: *Беляева О.А.* Гособоронзаказ: законодательный нонсенс // *Аукционный вестник*. 2016. № 302. С. 2.

Целями введения п. 2¹ ст. 6 Закона о ГОЗ согласно заключению Комитета по обороне Государственной Думы Федерального Собрания РФ являлись предоставление возможности предприятиям оборонно-промышленного комплекса дополнительно направлять для выполнения ГОЗ собственные финансовые средства, ранее выделяемые на обеспечение исполнения государственных контрактов, а также расширение доступа к участию в ГОЗ субъектов малого и среднего предпринимательства⁴. В связи с этим логики в подобном ограничительном подходе не усматривается.

Представляется, что упомянутой цели в полной мере соответствовало бы распространение обеспечительных преференций и на закупки по ГОЗ, осуществляемые иными федеральными органами исполнительной власти и подлежащие в том числе казначейскому сопровождению.

Интересно также, что согласно подготовленному в 2017 г. ФАС России проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственном оборонном заказе”»⁵ предполагалась следующая редакция: «...требование обеспечения исполнения государственного контракта, в отношении которого будет осуществляться банковское или казначейское сопровождение, не устанавливается»⁶.

Таким образом, по нашему мнению, особенности закупок по ГОЗ должны проистекать из особенностей закупаемых товаров (работ, услуг), их предназначения — для нужд обороны и безопасности государства, а не конкретных государ-

ственных заказчиков, осуществляющих закупки.

2. Сущность и характер требований ст. 6 Закона о ГОЗ вызывают серьезные вопросы в правоприменительной практике. Так, исходя из сложившейся арбитражной практики⁷ следует весьма интересный вывод о том, что согласно буквальному прочтению положений Закона № 44-ФЗ, Закона о ГОЗ, постановления Правительства РФ от 25 декабря 2014 г. № 1482 «О требованиях к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного контракта» (далее — постановление № 1482) названными нормативными правовыми актами установлены требования к участнику размещения государственного оборонного заказа не в качестве требований, соблюдение которых позволяет участникам закупок избежать предоставления обеспечения исполнения обязательств, а в качестве дополнительных требований к участникам закупки, несоответствие которым является основанием для отклонения заявки участника закупки.

Позиция судов аргументирована следующим. Заявка на участие в закупке признается не соответствующей требованиям, установленным документацией о такой закупке, в случае несоответствия ее участника требованиям, установленным согласно ч. 1, 1¹, 2 и 2¹ (при наличии таких требований) ст. 31 Закона № 44-ФЗ. В силу нормы ч. 1 ст. 31 данного Закона в число требований к участникам закупки включено соответствие требованиям, установ-

⁴ См.: Система обеспечения законодательной деятельности Российской Федерации. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/download/03B2B88D-963A-469C-9193-7967FDDEF599>.

⁵ Текст по состоянию на 25 апреля 2017 г.

⁶ URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PR J;n=158766#026611580018509917>.

⁷ См., например, постановление Арбитражного суда Московского округа от 21 апреля 2016 г. по делу № А40-132900/2015; постановление Арбитражного суда Московского округа от 21 июля 2016 г. по делу № А40-132881/15.

ленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки. Следовательно, в силу положений ст. 31 Закона № 44-ФЗ требования постановления № 1482 относятся к участнику закупки и подлежат рассмотрению в составе заявки на участие в закупке (при решении вопроса о соответствии участника условиям документации о закупке).

Вместе с тем, например, Министерство экономического развития РФ⁸ и ФАС России⁹ придерживаются (в случае Минэкономразвития — «придерживались», мнение Министерства финансов РФ на этот счет пока отсутствует) иной точки зрения, согласно которой непредоставление участником размещения государственного оборонного заказа указанных документов не может служить основанием для признания заявки на участие в закупке не соответствующей требованиям, установленным документацией о закупке. При этом, с их точки зрения, указанные в ст. 6 Закона о ГОЗ требования не являются дополнительными требованиями, устанавливаемыми согласно ч. 2 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, а являются условиями, при которых участник закупки может не предоставлять обеспечение исполнения контракта.

Таким образом, установление требований ст. 6 Закона о ГОЗ в качестве дополнительных требований к участникам закупки рассматривается вышеупомянутыми ведомствами в качестве нарушения ч. 6 ст. 31 Закона о контрактной системе.

Аналогичной позиции придерживается С.В. Булаев, отмечая, что

⁸ См., например, письма Министерства экономического развития РФ от 16 июня 2015 г. № Д28и-1647, от 6 апреля 2015 г. № Д28и-1005.

⁹ См., например, решения ФАС России от 6 мая 2016 г. № КГОЗ-184/16, от 6 мая 2015 г. по делу № КГОЗ-181/15.

в соответствии с Законом о ГОЗ потенциальные исполнители могут представить доказательства наличия производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для осуществления поставок продукции по государственному оборонному заказу, которые позволяют избежать предоставления обеспечения исполнения обязательств по контракту, что является отступлением и поощрением государства для предприятий оборонного комплекса¹⁰.

Рассматривая два противоположных мнения, а также принимая во внимание непосредственное содержание правовых норм Закона № 44-ФЗ и Закона о ГОЗ, можно сформулировать следующие выводы.

Исчерпывающий перечень требований к участникам закупки приведен в ст. 31 Закона № 44-ФЗ. При этом согласно ч. 2 данной статьи дополнительные требования (в том числе о наличии финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации) могут устанавливаться в соответствии с постановлением Правительства РФ.

В соответствии со ст. 6 Закона о ГОЗ заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в случае, если им установлены определенные Правительством РФ требования к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного кон-

¹⁰ См.: Булаев С.В. Знакомьтесь: новый Закон о гособоронзаказе // Казенные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 3. С. 57—65.

тракта. Таким образом, речь снова, как и в ст. 31 Закона № 44-ФЗ, идет о «требованиях к участникам закупки».

Учитывая изложенное, нельзя не отметить неудачную терминологию рассматриваемых законов, в которых термин «требования к участникам закупки» фактически использован для регламентации абсолютно разных правовых механизмов, что, безусловно, является нарушением важнейшего требования нормотворчества об однозначности и непротиворечивости используемой терминологии¹¹, приводит к отсутствию единообразного толкования указанных норм в судах и антимонопольных органах и, безусловно, нуждается в законодательном разрешении, например, путем изложения ч. 2 ст. 6 Закона о ГОЗ в следующей редакции:

«2. При размещении государственного оборонного заказа путем использования конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию вооружения, военной и специальной техники конкурсная документация, документация об аукционе может содержать указание на возможность предоставления участником закупки документов о наличии соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного контракта, перечень которых определен Правительством Российской Федерации. В случае предоставления указанных документов со стороны участника закупки, с которым заключается государственный контракт, обеспечение исполнения обя-

зательств по государственному контракту не требуется».

Подобный подход, на наш взгляд, определяет более точную дефиницию правового механизма предоставления преференций в части обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту, определенно устанавливает право, а не обязанность участника закупки предоставлять документы, подтверждающие возможность получения преференции, а также позволяет избежать «пересечения» указанного механизма с термином «требования к участникам закупки» в соответствии с п. 2 ст. 31 Закона № 44-ФЗ.

3. Следующий вопрос связан со временем представления документов, подтверждающих наличие у участников закупки соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов, во время проведения закупки.

На практике государственный заказчик нередко устанавливает требование о предоставлении указанных документов на этапе подачи заявок участников закупки.

ФАС России¹² и Министерство экономического развития РФ¹³ исходят из того, что названные документы участник закупки вправе представлять как в составе заявки на участие в закупке, так и на этапе заключения государственного контракта.

Исходя из ст. 6 Закона о ГОЗ предоставление указанных документов осуществляется на стадии размещения государственного оборонного заказа. Согласно ч. 1 данной статьи размещение государственного

¹¹ См.: Поваров Ю.С. К вопросу об однозначности терминологии, используемой законодателем // Проблемы осуществления гражданских прав: межвуз. сб. науч. трудов. Самара, 2002. С. 140.

¹² См. решение Федеральной антимонопольной службы от 15 мая 2015 г. по делу № ПГОЗ 115/15.

¹³ См., например, письма Министерства экономического развития РФ от 20 марта 2015 г. № Д28и-585, от 23 марта 2015 г. № Д28и-811.

оборонного заказа осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд. При этом в Законе № 44-ФЗ дефиниция такого термина, как «размещение заказа» отсутствует.

Вместе с тем, учитывая, что ст. 6 «Размещение государственного оборонного заказа» Закона о ГОЗ устанавливает особенности, связанные в том числе с исполнением контракта, представляется, что размещение государственного оборонного заказа тождественно термину «закупка», используемого в ст. 3 Закона № 44-ФЗ, и точно так же, как и закупка, заканчивается исполнением обязательств по договору.

Таким образом, исходя из буквального толкования нормы ст. 6 Закона о ГОЗ, представление участником закупки документов, подтверждающих его право не предоставлять обеспечение исполнения обязательств по контракту, возможно не только при проведении процедуры закупки в составе второй части заявки на участие в закупке, но и при заключении государственного контракта.

Более того, учитывая, что де-факто соответствие требованиям к участникам закупки, установленным постановлением Правительства № 1482, является альтернативой обеспечению исполнения обязательств по контракту, представляется целесообразным дополнить Закон о ГОЗ правовой нормой, аналогичной ч. 7 ст. 96 Закона № 44-ФЗ (позволяющей поставщику (подрядчику, исполнителю) изменить способ обеспечения исполнения контракта в процессе его исполнения), в части возможности предоставления документов, подтверждающих соответствие постановлению № 1482, при исполнении контракта «взамен» ранее предоставленного обеспечения в форме

банковской гарантии или внесения денежных средств.

Указанный подход представляется нам наиболее правильным, соответствующим целям ст. 6 Закона о ГОЗ в части снижения бремени обеспечения исполнения обязательств с предприятий оборонно-промышленного комплекса.

4. Следующая проблема, возникающая перед государственным заказчиком, касается характера документов, которые должен предоставить участник закупки.

В соответствии с постановлением № 1482 это документы, подтверждающие:

наличие на праве собственности или на ином законном основании производственных мощностей и технологического оборудования для исполнения государственного контракта;

финансовую устойчивость и платежеспособность;

наличие специалистов, имеющих профессиональное образование, отвечающих соответствующим квалификационным требованиям, заключивших с участником размещения государственного оборонного заказа трудовые договоры, необходимые в соответствии с документацией о закупке для исполнения государственного контракта.

На практике сложились две точки зрения — «широкая», которой придерживаются государственные заказчики и суды, и «узкая», которой придерживается ФАС России.

«Широкая» версия заключается в том, что установление заказчиком в документации о закупке общих требований к участникам закупки, указанных в постановлении № 1482, не является нарушением требований законодательства в сфере закупок¹⁴.

«Узкая» версия предполагает, что при установлении требований, пред-

¹⁴ См. постановление Арбитражного суда Московского округа от 21 апреля 2016 г. по делу № А40-132900/2015.

усмотренных ст. 6 Закона о ГОЗ, заказчик обязан установить конкретные требования к участникам закупок о наличии конкретного оборудования и производственных мощностей, конкретных специалистов и их квалификации¹⁵.

Вместе с тем анализ соответствующих норм не представляет возможности поддержать позицию ФАС России.

Заказчик в своей документации о закупке вправе устанавливать любые требования/положения/формулировки, не противоречащие действующему законодательству. Вместе с тем очевидно, что установление как общих требований (наличие технологического оборудования), так и конкретных (определенные тип/модель технологического оборудования) не будет противоречить общепринятым требованиям, поименованным в постановлении № 1482.

Учитывая изложенное, представляется, что требования постановления № 1482 в указанной части имеют диспозитивный, а не императивный характер и устанавливают право выбора описания требований к участникам закупки на усмотрение государственного заказчика.

5. Проведенное исследование гражданско-правовых норм Закона № 44-ФЗ и Закона о ГОЗ, регулирующих особенности осуществления закупок по государственному оборонному заказу в части обеспечения исполнения контракта, позволяет сформулировать ряд выводов и предложений теоретического и прикладного характера.

В соответствии с ч. 2 ст. 6 Закона о ГОЗ законодатель выделяет особую категорию товаров (работ, услуг) — ВВСТ, при приобретении которых допускается избежать предоставления обеспечения исполнения обязательств по решению государственного заказчика. При этом согласно

ч. 2¹ ст. 6 Закона о ГОЗ законодатель фактически указывает конкретных государственных заказчиков, при осуществлении закупок которыми обеспечение исполнения обязательств по государственному контракту не требуется. Вместе с тем, по нашему убеждению, при законодательном регулировании особенностей закупок по ГОЗ необходимо исходить из специфики закупаемых товаров (работ, услуг) и их предназначения — для нужд обороны и безопасности государства, а не конкретных государственных заказчиков, осуществляющих закупки.

Закон № 44-ФЗ и Закон о ГОЗ используют термин «требования к участникам закупки» фактически для регламентирования абсолютно разных механизмов осуществления процедуры закупки, а именно в качестве требований к участникам закупки, несоблюдение которых является основанием для отклонения заявки участника закупки, и требований к участникам закупки, соблюдение которых предоставляет возможность для участника закупки избежать предоставления обеспечения исполнения обязательств по контракту. Такая двойственность вызывает сложности применения норм, регулирующих особенности обеспечения исполнения обязательств в рамках государственного оборонного заказа на практике, что приводит к отсутствию единообразного толкования указанных норм права в арбитражных судах и ФАС России. В настоящей статье предложена авторская редакция п. 2 ст. 6 Закона о ГОЗ, которая позволит избежать неоднозначности применения положений Закона о ГОЗ и Закона № 44-ФЗ при осуществлении закупок по ГОЗ.

Буквальное толкование нормы ст. 6 Закона о ГОЗ позволяет прийти к заключению о возможности предоставления участником закупки документов, подтверждающих его право не предоставлять обеспечение исполнения обязательств по контракту в со-

¹⁵ См. решение Федеральной антимонопольной службы от 6 мая 2016 г. № КГОЗ-184/16.

ответствии с постановлением № 1482, не только в составе заявки на участие в закупке, но и при заключении государственного контракта.

Положения ст. 6 Закона о ГОЗ и норм постановления № 1482 свидетельствуют, что при установлении требований к документам, подтверждающим право участника закупки не предоставлять обеспечение исполнения обязательств по контракту, заказчик имеет право установить их как в общем виде (как указано в постановлении № 1482), так и конкретизировать (например, установить конкретную тип/модель технологи-

ческого оборудования, которым должен обладать участник закупки), что не будет противоречить обобщенным требованиям, установленным в постановлении № 1482.

Реализация изложенных предложений по совершенствованию законодательства в сфере закупок, а также решение выявленных проблем закупочной деятельности в части обеспечения исполнения контракта, по нашему мнению, позволит повысить эффективность и результативность обеспечения государственных нужд при проведении закупок в рамках ГОЗ.

Библиографический список

- Беляева О.А. Альтернативы задатку на торгах // Журнал российского права. 2011. № 11.
- Беляева О.А. Гарантийные удержания при подрядных отношениях в строительстве // Право и экономика. 2008. № 5.
- Беляева О.А. Гособоронзаказ: законодательный нонсенс // Аукционный вестник. 2016. № 302.
- Булаев С.В. Знакомьтесь: новый Закон о гособоронзаказе // Казенные учреждения: бухгалтерский учет и налогообложение. 2013. № 3.
- Морозова А.А. Правовые проблемы обеспечения исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). М., 2015.
- Поваров Ю.С. К вопросу об однозначности терминологии, используемой законодателем // Проблемы осуществления гражданских прав: межвуз. сб. науч. трудов. Самара, 2002.
- Свининых Е.А. Опыт и пути оптимизации системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства: правовой аспект // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 2.
- Система обеспечения законодательной деятельности Российской Федерации. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/Download/03B2B88D963A469C91937967FDDEF599>.

References

- Belyaeva O.A. Alternatives for earnest money at bidding. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2011, no. 11, pp. 39—44. (In Russ.)
- Belyaeva O.A. Guarantee deduction at the contractor relations in construction. *Pravo i ekonomika*, 2008, no. 5, pp. 26—30. (In Russ.)
- Belyaeva O.A. State defense order: legislative nonsense. *Auktsionnyy vestnik*, 2016, no. 302, p. 2. (In Russ.)
- Bulaev S.V. State institutions: accounting and taxation. *Kazennye uchrezhdeniya: bukhgalterskiy uchët i nalogooblozhenie*, 2013, no. 3, pp. 57—65. (In Russ.)
- Morozova A.A. Legal problems of ensuring performance of obligations under the government (municipal) contract. *Public purchases: law enforcement problems. Materials of the Third All-Russian scientific and practical conference (on June 9, 2015, Lomonosov Moscow State University)*. Moscow, 2015. 250 p. (In Russ.)

Povarov Yu.S. To a question of unambiguity of the terminology used by the legislator. *Problems of implementation of the civil rights: interuniversity collection of scientific works*. Samara, 2002. 235 p. (In Russ.)

Svininykh Ye.A. Experience and ways to defense and security procurement system optimization: the legal aspect. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh*, 2015, no. 2, pp. 56—68. (In Russ.)

System of ensuring legislative activity of the Russian Federation. Available at: <http://sozd.parlament.gov.ru/download/03B2B88D-963A-469C-9193-7967FDDEF599>.