

СПРАВКА о разработке и создании ССКТ

С целью повышения качества продукции по государственному оборонному заказу (далее также ГОЗ) Экспертным советом в сфере государственного оборонного заказа при Федеральной антимонопольной службе (далее – Экспертный совет) разработаны Концепция и Дорожная карта создания Системы сертификации соответствия квалификационным требованиям в сфере ГОЗ (далее – ССКТ).

Согласно разработанной концепции создания ССКТ повышение качества продукции по ГОЗ будет обеспечиваться за счет предоставления государственным заказчикам и заказчикам – субъектам регулирования Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ (далее - Закон о закупках) права допуска к выполнению ГОЗ лиц, соответствующих требованиям национальных стандартов ССКТ и имеющим соответствующий сертификат.

По мнению экспертов, в результате разработки и внедрения ССКТ, помимо повышения качества продукции по ГОЗ, будут достигнуты иные положительные результаты:

- сокращение доли неисполненных или просроченных обязательств по государственным контрактам (контрактам) за счет предоставления возможности предъявления дополнительных требований к участникам закупок и, как следствие, допуска к выполнению ГОЗ только опытных и надежных поставщиков;

- исключение из сферы ГОЗ «фирм-однодневок» и «технических компаний», не способных производить и (или) осуществлять поставки продукции и создаваемых исключительно для вывода выделенных на выполнение ГОЗ денежных средств из сферы контроля государственного заказчика и уполномоченных контролирующих органов;

- мотивация головных исполнителей (исполнителей) к качественному, своевременному и добросовестному выполнению ГОЗ с целью сохранить сертификат соответствия ССКТ и иметь возможность дальнейшего участия в ГОЗ.

В настоящее время, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2014 № 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» государственный заказчик вправе предъявить требования к участникам размещения государственного оборонного заказа 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, в случае установления которых государственный заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения государственного контракта.

Однако, данные требования являются неконкретными и неизмеримыми, приводят к субъективному принятию решения о соответствии участника закупки таким требованиям и не позволяют самим участникам закупки оценить свои перспективы на допуск к участию в торгах.

Аналогичные проблемы могут возникать и у контролирующего органа при рассмотрении жалоб на действия комиссии, принявшей решение о несоответствии участника закупки данным требованиям.

Указанные причины могут приводить к увеличению сроков осуществления закупок на срок рассмотрения жалоб, повышению уровня коррупционных рисков и неэффективному расходованию средств, выделенных на выполнение государственного оборонного заказа.

Кроме того, государственный заказчик может предъявить эти требования только в отношении ограниченного перечня товаров, работ и услуг.

Вместе с тем, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации вправе устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов, дополнительные требования, которые, в настоящее время, в сфере ГОЗ не установлены.

Принятие Правительством Российской Федерации акта, устанавливающего дополнительные требования к участникам закупок в сфере ГОЗ, так же не позволит решить ряд указанных неурегулированных вопросов, поскольку данная норма Закона о контрактной системе позволяет устанавливать такие требования, только при закупке отдельных видов товаров, работ и услуг и не всеми способами определения поставщика (исполнителя, подрядчика).

Одновременно, у основных исполнителей ГОЗ, таких как Ростех, Росатом, Роскосмос, ОАК и др., имеется опыт предъявления специальных требований к поставщикам продукции по ГОЗ путем разработки и внедрения собственных стандартов, устанавливающих специальные требования к исполнителям ГОЗ.

Так, Роскосмос разработал типовые требования к участникам закупок, включаемые в ТЗ (ТТЗ) на создаваемую продукцию, ведутся работы по созданию систем сертификации (оценки соответствия) квалификационным требованиям организаций-изготовителей, разработчиков и эксплуатантов ракетно-космической техники, Ростех - методические рекомендации по формированию требований к участникам закупок, Росатом - единый отраслевой стандарт закупок, ОАК - методику оценочного аудита, в которой заложены требования к поставщикам и критерии оценки.

Необходимость определения единых требований к поставщикам в наиболее значимых отраслях промышленности и создания системы контроля за соблюдением этих требований также подтверждается проводимой Минпромторгом России работой в данном направлении (протокол заседания Коллегии по качеству авиационной промышленности под председательством Министра промышленности и торговли Российской Федерации Д.В. Мантурова от 23.09.2016 № 77-МД/18 прилагается).

Однако в случае, когда головной исполнитель (исполнитель), осуществляющий путем проведения торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений на закупку продукции, необходимой ему для выполнения ГОЗ, является субъектом регулирования Закона о закупках, предъявление данных требований может быть квалифицировано антимонопольным органом, как нарушение указанного законодательства (решения Комиссий ФАС России по контролю в сфере закупок от 06.10.16 № 223Ф3-563/16, от 26.01.17 № 223Ф3-73/17 и от 11.04.17 № 223Ф3-306/16 прилагаются).

В отсутствие законодательной возможности предъявлять поставщикам (исполнителям, подрядчикам) дополнительные требования, право заключить контракт на поставку продукции, необходимой для выполнения ГОЗ, может получить хозяйствующий субъект, не способный выполнить обязательства, предусмотренные контрактом.

Данные проблемы отчасти решает система лицензирования разработки, производства, испытания, установки, монтажа, технического обслуживания, ремонта, утилизации и реализации вооружения и военной техники, функционирующая в соответствии с требованиями Постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2012 года № 581.

Одним из лицензионных требований, предъявляемых к соискателю лицензии (лицензиату) на осуществление данных видов деятельности, является наличие системы менеджмента качества, созданной и функционирующей согласно требованиям стандартов ИСО 9000 (далее – СМК) и государственных военных стандартов.

Таким образом, фактическим подтверждением качества менеджмента и организации производственных процессов в организации является наличие у лицензиата сертификата соответствия СМК.

Однако данная система имеет ряд недостатков, к которым, в том числе относятся:

- возможность создания видимости, а не фактического функционирования СМК, для органов по сертификации, осуществляющих оценку соответствия, с целью получения сертификата соответствия (в таких случаях внедрение СМК сопровождается разработкой и принятием большого количество внутренних организационно-распорядительных документов, которые в дальнейшем не применяется);

- СМК регулирует отношения, связанные с оптимизацией управленческих процессов в организации, которые не в полной мере обеспечивают гарантии своевременной и качественной поставки продукции, необходимой для выполнения ГОЗ (СМК может получить любая «фирма-однодневка» или «фирма-посредник», не имеющая положительного опыта и деловой репутации поставок оборонной продукции);

- большое количество, ни кем, не контролируемых систем добровольной сертификации менеджмента качества, вследствие чего, имеется возможность покупки «фиктивных» сертификатов соответствия, не гарантирующих качество управления и внедрения СМК в организации;

- универсальный характер применения СМК, не учитывающий отраслевой специфики производства и поставки продукции.

Данные выводы, в том числе подтверждаются Резолюцией участников «Круглого стола», состоявшегося в Торгово-промышленной палате Российской Федерации на тему: «Сертификация систем менеджмента: проблемы и решения» (<http://www.ria-stk.ru/news/detail.php?ID=82519>;

http://tpprf.ru/ru/interaction/committee/komkach/news/43154/?COMMITTEE_CODE=komkach&ARTICLE_ID=43154).

Таким образом, наличие у лицензиата сертификата соответствия СМК не обеспечивает достижение целей и задач лицензирования, предусмотренных ч.ч. 1 и 2 ст. 2 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее – Закон о лицензировании), а именно, предотвращение ущерба обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности, а так же предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены Законом о лицензировании, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Между тем, в государственный оборонный заказ помимо поставки вооружения, военной и специальной техники (далее – ВВСТ) включены заказы на поставку иной продукции, в том числе продукции тылового обеспечения, для поставки которой не требуется наличие указанной лицензии.

Для определения подрядчика на строительство, поставщика продовольствия, вещевого или иного имущества, – к головным исполнителям, исполнителям могут применяться только стандартные требования законодательства и, соответственно, у заказчика отсутствуют какие-либо дополнительные способы защиты от поставщиков, не обладающих необходимыми для надлежащего выполнения ГОЗ опытом, квалификацией и репутацией.

Для решения данных вопросов концепцией создания ССКТ предполагается проведение следующих мероприятий:

- разработка и внедрение Национального (базового) стандарта, в том числе по оценке опыта и деловой репутации субъектов предпринимательской деятельности в системе государственного оборонного заказа. В разрабатываемом стандарте в качестве отдельных критериев оценки соответствия квалификационным требованиям предусматриваются соблюдение Методических рекомендаций по внедрению внутреннего контроля соблюдения антимонопольного законодательства, законодательства о ГОЗ и законодательства, регулирующего закупочную деятельность, утвержденных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.04.17 № 795-р, а так же Методических рекомендаций по управлению закупочной деятельностью государственных корпораций и организаций ОПК с государственным участием, утвержденных Коллегией ВПК 15.02.2017.

- разработка и внедрение Национальных стандартов отраслевого применения в системе государственного оборонного заказа;

- уточнение лицензионных требований, предъявляемых к соискателю лицензии (лицензиату) на осуществление разработки, производства, испытания, установки, монтажа, технического обслуживания, ремонта, утилизации и реализации вооружения и военной техники в части предъявления требований о наличии сертификата соответствия ССКТ;

- внесение изменений в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» в части предоставления государственным заказчикам права устанавливать требования о соответствии поставщика требованиям ССКТ применительно ко всей номенклатуре продукции, закупаемой по ГОЗ, а не только в отношении ВВТ;

- принятие акта Правительства Российской Федерации о назначении федерального органа государственной власти, уполномоченного на осуществление контроля в национальной системе сертификации соответствия квалификационным требованиям в сфере ГОЗ (предлагается ФАС России);

- внесение дополнения в Закон о закупках, устанавливающего особенности осуществления закупок за счет средств, полученных на цели, связанные с выполнением ГОЗ, позволяющие заказчикам устанавливать в Положении и Документации о закупке (при проведении закупки конкурентным способом) требования к участникам закупки о наличии у них сертификата соответствия ССКТ.

Таким образом заказчикам будет предоставлена возможность оптимизировать процесс отбора поставщиков путём предъявления требований об их соответствии требованиям национальных стандартов ССКТ.

При этом, экспертами отмечены следующие преимущества ССКТ:

- в отличие от систем добровольной сертификации контроль (надзор) за функционированием ССКТ будет осуществляться уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом государственной власти;

- объективный, независимый подход к оценке соответствия заявителей на получение сертификата соответствия ССКТ за счет установленных в национальном стандарте(ах) единых правил и измеряемых критериев;

- возможность осуществления оценки соответствия квалификационным требованиям непосредственно на месте осуществления деятельности объекта сертификации путем осуществления этой деятельности аккредитованными органами по сертификации;

- возможность регулирования (настройки) системы с целью поддержания критериев оценки соответствия в актуальном состоянии и своевременного реагирования на изменение внешних и внутренних факторов;

- наличие национальных стандартов отраслевого применения, учитывающих специфику производства и поставки различных видов продукции по ГОЗ;

- гибкость применения ССКТ (государственный заказчик или заказчик – субъект Закона о закупках самостоятельно принимают решение о предъявлении (не предъявлении) требований о соответствии квалификационным требованиям ССКТ;

- беспрепятственный доступ неограниченного круга лиц к национальным стандартам и сводам правил ССКТ за счет обязательного включения их в Федеральный информационный фонд технических регламентов и стандартов.

Вместе с тем отмечается, что реализация данных предложений не приведет к ограничению конкуренции при осуществлении закупок в сфере ГОЗ поскольку разработка, внедрение и функционирование ССКТ будут осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 № 184-ФЗ "О техническом регулировании" базирующемся, в том числе на принципе недопустимости ограничения конкуренции, а так же прозрачного и добровольного характера применения системы.