

**Башлаков-Николаев И.В.,**  
кандидат экономических наук, магистр права,  
начальник Юридического управления ФАС России

**Кирпичев М.А.,**  
кандидат экономических наук,  
заместитель начальника Юридического управления ФАС России

### **О мерах по совершенствованию законодательства о закупках продукции отдельными видами юридических лиц в сфере государственного оборонного заказа**

В послании Федеральному Собранию в декабре 2014 года<sup>1</sup> Президент Российской Федерации В.Путин указал, что нецелевое использование или хищение бюджетных средств, выделенных на государственный оборонный заказ, может рассматриваться как прямой удар по национальной безопасности.

«Работать по таким фактам необходимо также серьезно и строго, как по пресечению финансирования терроризма. По некоторым позициям цены увеличиваются в два, три, четыре, а есть случай, когда цена увеличилась с начала работы в 11 раз. Это несопоставимо ни с инфляцией, вообще ни с чем! Обращаю на это внимание правоохранительных органов», — указал президент.

Необходимо отметить, что формирование договорных цен по всей системе хозяйственной кооперации при выполнении государственного оборонного заказа существенно влияет на ценообразование в сфере государственного оборонного заказа в целом. Реформирование системы договорных отношений в сфере ГОЗ могло бы быть фактором существенной экономии средств, направляемых на выполнение государственного оборонного заказа.

На заседании Совета по вопросам эффективного функционирования и развития предприятий оборонно-промышленного комплекса Приволжского федерального округа, проходившего в Ижевске, где обсуждались вопросы эффективного функционирования оборон-

<sup>1</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173>. (Дата обращения: 19.05.2015).

ной промышленности, ценообразования в сфере государственного оборонного заказа, проблемы формирования профессионального кадрового потенциала ОПК<sup>1</sup>, участники заседания — представители оборонно-промышленных предприятий — затронули проблему роста цен на материалы и комплектующие изделия и высказались за увеличение финансирования на выполнение ГОЗ. Отвечая на вопросы представителей организаций ОПК, заместитель руководителя ФАС России Д. Фесюк выступил с критикой в адрес головных исполнителей и соисполнителей гособоронзаказа, которые все проблемы сводят к необходимости выделения дополнительных денежных средств, и указал на то, что в гособоронзаказе простой трансляции роста цен соисполнителей на бюджет быть не может. Цены головных исполнителей должны жестко устанавливаться и контролироваться. Д. Фесюк указал, что в сфере гособоронзаказа существуют различные инструменты оптимизации затрат — заключение долгосрочных договоров, смена недобросовестных поставщиков, освоение в собственном производстве комплектующих, снижение трудоемкости производства — только ими мало кто пользуется, а кроме того, у контролирующего органа имеются вопросы к размеру накладных расходов с учетом того, что задача ФАС России — ограничение необоснованного роста цен в этой сфере.

Наряду с данными предложениями одной из мер, направленной на повышение эффективности ГОЗ, могло бы стать изменение системы закупок продукции исполнителями государственного оборонного заказа, тем более, система закупок позволяет сменять неэффективных поставщиков, что является одним из способов снижения цены в сфере ГОЗ, а также механизмом построения кооперации в государственном оборонном заказе.

**В сфере государственного оборонного заказа функции контроля и надзора, в том числе за проведением торгов и ценообразованием, возложены на ФАС России.** В соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее — Закон о государственном оборонном заказе) контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осу-

<sup>1</sup> URL: [http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news\\_36541.html](http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_36541.html) (Дата обращения: 08.05.2015).

осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2014 № 1489 Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (далее — ФАС России) наделена функциями по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа.

ФАС России как орган, осуществляющий контроль в сфере государственного оборонного заказа в соответствии с Положением о ФАС России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25.12.2014 № 1489 (далее — Положение) осуществляет контроль:

— за соблюдением порядка ценообразования на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, формированием

— и применением государственных регулируемых цен на такую продукцию при размещении и выполнении оборонного заказа (пункт 5.3.1.18 Положения);

— за соблюдением государственных заказчиками требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа, в том числе за использованием бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на выполнение государственного оборонного заказа, и за выполнением финансовых обязательств по заключенным государственным контрактам (договорам) (пункт 5.3.1.19 Положения);

— за соблюдением головными исполнителями и исполнителями государственного оборонного заказа требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа (пункт 5.3.1.20 Положения), в том числе за выполнением головным исполнителем обязанности представлять в антимонопольный орган информацию о всех фактах повышения поставщиками (исполнителями, подрядчиками) цен на сырье, материалы и комплектующие изделия, работы, услуги, необходимые для выполнения государственного оборонного заказа, если установленная или предлагаемая цена более чем на пять процентов превышает цену, рассчитанную в уста-

новленном Правительством Российской Федерации порядке (часть 3 статьи 14 Закона о государственном оборонном заказе).

Вместе с тем, указанный контроль в сфере ГОЗ не в полной мере охватывает общественные отношения, регулируемые Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках), возникающие в сфере государственного оборонного заказа.

Связано это, с одной стороны, с тем, что в Законе о закупках:

- контролирующий орган рассматривает жалобы на торги;
- не включен институт проведения плановых и внеплановых проверок;
- не установлены обязательные требования о закупке продукции головными исполнителями и исполнителями в сфере ГОЗ способами, обеспечивающими эффективное расходование выделенных им бюджетных средств;
- при проведении проверок головных исполнителей и исполнителей контролирующим органом не проверяется соблюдение ими норм Закона о закупках, соблюдение которых влияет на ценообразование в ГОЗ, по причине отсутствия в Законе о закупках установленных процедур проведения плановых и внеплановых проверок;
- за рамками процессуальных сроков жалобы на торги не могут быть рассмотрены в соответствии с Законом о закупках (Примечание. Жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении закупок в соответствии с Законом о закупках рассматривает антимонопольный орган по правилам статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

**В сфере государственного оборонного заказа закупки заказчиками продукции осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе).**

В соответствии со статьей 6 Закона о гособоронзаказе размещение государственного оборонного заказа осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд, с учетом особенностей, предусмотренных Законом о государственном оборонном заказе.

**Закупка продукции в сфере государственного оборонного заказа головными исполнителями и исполнителями осуществляется в соответствии с Законом о закупках, если они являются субъектами Закона о закупках.**

Большинство головных исполнителей и исполнителей в сфере ГОЗ являются субъектами Закона о закупках и должны закупать продукцию, необходимую для выполнения государственного оборонного заказа в соответствии с Законом о закупках.

Это связано с тем, что организациями оборонно-промышленного комплекса в большинстве случаев являются юридические лица, указанные в части 2 статьи 1 Закона о закупках, а именно государственные корпорации, государственные компании, государственные унитарные предприятия, а также хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов.

**В том случае, если головные исполнители и исполнители не являются субъектами Закона о закупках, они приобретают составные части и комплектующие в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.**

В этом случае вопросы порядка заключения договоров, их условий, в том числе вопросы ценообразования в рамках выполнения государственного оборонного заказа между головными исполнителями (исполнителями) регулируются общими нормами гражданского законодательства Российской Федерации, и согласно статьи 446 Гражданского кодекса Российской Федерации условия договоров, по которым у сторон имеются разногласия, определяются в соответствии с решением суда.

Между тем, выполнение исполнителями государственного оборонного заказа договоров в сфере ГОЗ соответствует целям, указанным в части 2 статьи 1 Федерального закона от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», а именно цели поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

**Регулирование ценообразования в сфере ГОЗ распространяется на головных исполнителей, но не в полной мере распространяется на ис-**

**полнителей, в том числе осуществляющих закупку комплектующих в соответствии с Законом о закупках.**

В соответствии со статьей 1 Закона о государственном оборонном заказе устанавливаются правовые основы государственного регулирования отношений, связанных с формированием, особенностями размещения и выполнением государственного оборонного заказа, определяются основные принципы и методы государственного регулирования цен на товары, работы, услуги (продукцию) по государственному оборонному заказу.

Согласно статье 8 Закона о государственном оборонном заказе головной исполнитель определяет состав исполнителей, обосновывает с их участием цену на продукцию по государственному оборонному заказу, сроки и условия финансирования, в том числе авансирования, поставок такой продукции (в целом и по отдельным этапам (часть 1 статьи 8).

При формировании, уточнении государственного оборонного заказа головной исполнитель, определенный в установленном порядке, по запросу государственного заказчика обосновывает с участием исполнителей цену на такую продукцию, возможные сроки и порядок формирования ее поставок. Головной исполнитель обеспечивает поставки продукции по государственному оборонному заказу в соответствии с условиями государственного оборонного заказа (часть 2 статьи 8).

Ценообразование в сфере ГОЗ распространяется на перечень продукции, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.06.2013 г. № 976-р. В данный перечень включены как вооружение и военная техника, так и некоторые комплектующие (специальные комплектующие и сырье со специальными свойствами; комплектующие для изделий ракетно-космической техники).

Вместе с тем, порядок ценообразования не распространяется на остальные многочисленные комплектующие, а, следовательно, и на исполнителей, которые поставляют данные комплектующие.

По крайней мере, выглядит странным тот факт, что при формировании прогнозной цены, установлении цены головным исполнителем используются данные, получаемые от выбранных им поставщиков, подрядчиков, исполнителей, что при условии отсутствия объективного контроля может приводить к необоснованному зави-

шению цены. Данная проблема может быть решена, если будет обеспечено направление запросов всем участникам, а не только «близким» к головному исполнителю исполнителям, способным поставить продукцию.

В системе производственной кооперации, складывающейся при выполнении государственного оборонного заказа, зачастую нет стимулов к снижению издержек и снижению цены. Существуют правила установления рентабельности: 1% для покупных комплектующих и 20% для комплектующих собственного производства<sup>1</sup>. Но данное правило не защищает от необоснованного завышения цены, так как открытой и неурегулированной остается проблема отсутствия объективного механизма установления цены, что оставляет лазейки для роста цен в сфере ГОЗ.

**Несмотря на то, что исполнение ГОЗ осуществляется в интересах обороны страны и безопасности государства, законодательно нормами Закона о государственном оборонном заказе, Закона о контрактной системе, а также рядом нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации урегулированы вопросы порядка и правил заключения и исполнения государственных контрактов (договоров) в сфере ГОЗ между заказчиком и головным исполнителем.**

Вопросы порядка и условий заключения договоров между головными исполнителями (исполнителями) и исполнителями ГОЗ, в том числе вопросы отбора поставщиков, регламентации ценообразования, нормами действующего законодательства не урегулированы.

Однако очевидным является то, что в целях снижения цены и повышения эффективности государственного оборонного заказа все комплектующие и составные части, необходимые для производства продукции по ГОЗ, должны закупаться по процедурам, обеспечивающим доступ максимального количества поставщиков, имеющих право поставлять такую продукцию с учетом всех имеющихся требований к поставщикам оборонной продукции: лицензирования, защиты государственной тайны, технического регулирования и других обязательных требований. Фактически принцип обеспечения максимального количества претендентов на поставку продукции ини-

<sup>1</sup> См. п. 7 Положения о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2013 г. № 1119

цирует включение механизма снижения цены через рынок. Даже если на рынке существуют всего несколько поставщиков, это финансово эффективнее чем один.

Причем, если деятельность, связанная с производством продукции, подлежит лицензированию, то предложение о покупке должно направляться всем имеющим лицензии поставщикам. Если такие требования не установлены, то процедура закупки должна позволять осуществлять доведение информации о закупке до всех заинтересованных, потенциальных поставщиков.

В.М. Корякин<sup>1</sup>, рассматривая прогнозную оценку коррупционных рисков при применении различных методов определения цены государственного контракта для нужд обороны и военной безопасности, указывает, что отсутствие подробного алгоритма действий при осуществлении расчета начальной (максимальной) цены контракта (в том числе завышения и неэффективного использования бюджетных средств или установления необоснованно заниженной цены и ограничения участников размещения заказа) создает неопределенность и коррупционные риски. Между тем, неопределенность, связанная с завышением начальной (максимальной) цены легко снимается через обеспечение доступа участников размещения заказа к торгам (аукционам и конкурсам). Такой же механизм, направленный на снижение цены договора, запускается через процедуры Закона о закупках, к которым допускается множество (несколько) потенциальных поставщиков.

У системы закупки комплектующих у единственного поставщика (без процедур, предусматривающих обращение к определенному или неопределенному кругу лиц поставщиков) есть только одно преимущество, которое связано с экономией на проведении процедур отбора. Как отмечает А. Шаститко, преимущества иерархии связаны с тем, что она позволяет предотвратить дорогостоящие торги<sup>2</sup>. Однако в системе закупки продукции для государственного оборонного заказа можно не идти по пути жесткой регламентации закупочных процедур, подобно тому, как это сделано

<sup>1</sup> См. Корякин В.М. Ценообразование в госзакупках для нужд обороны и его конкурентоспособность // СПС. Консультант Плюс. Дата сохранения: 14.04.2015 г.

<sup>2</sup> См. Три исследования по конкурентной политике / Под ред. А.Е. Шаститко; Центр экономического анализа. –М.: Теис, 2002, с. 143.

в Законе о контрактной системе, а лишь можно определить принципы максимальной открытости, случаи обязательного направления информации о закупках лицам, имеющим право и способным осуществить поставку. И только эти меры уже смогут привести к снижению закупочных цен.

Причем соблюдение данного подхода и принципа можно обеспечить за счет жесткого контроля за соблюдением порядка и правил определения условий и заключения договоров в сфере ГОЗ, предусмотрев жесткую ответственность в данной сфере, включая меры по взысканию в бюджет средств, незаконно потраченных на ГОЗ, дисквалификацию должностных лиц.

Механизм максимального вовлечения в процесс поставки комплектующих и составных частей, а также смены неэффективных поставщиков может быть обеспечен посредством применения механизмов, заложенных в Законе о закупках. Для этого необходимо лишь немного модернизировать сам Закон о закупках.

Во-первых, в Законе необходимо предусмотреть для исполнителей ГОЗ обязанность по проведению процедур закупки для ГОЗ с соблюдением принципа возможной открытости, предусматривающего возможность доведения информации о закупке до максимального числа потенциальных поставщиков, имеющих право поставлять продукцию.

Во-вторых, для того, чтобы такой порядок работал, необходимо обеспечить возможность контрольному органу в сфере государственного оборонного заказа проводить проверки, выявлять нарушения, которые влияют на отбор поставщика.

В-третьих, для случаев, при которых нарушения порядка отбора поставщика привело к увеличению цены закупки, Закон о закупках или нормы, определяющие компетенцию контрольного органа, должны предусматривать санкцию по взысканию в бюджет разницы в ценах закупки по предложению лица, с которым заключен договор и лица, с которым необоснованно договор не заключен, но который должен был стать победителем отбора.

В-четвертых, перечень субъектов Закона о закупках должен быть дополнен головными исполнителями и исполнителями государственного заказа, не являющимися субъектами Закона о закупках по смыслу ч. 2 ст. 1 данного закона.

Впрочем, в качестве альтернативного варианта можно рассматривать включение норм, регламентирующих открытые процедуры определения поставщиков по ГОЗ, в Закон о государственном оборонном заказе или даже выделение данных норм в специальный закон.

В целях повышения эффективности выполнения государственного оборонного заказа при рассмотрении жалоб, проведении проверок в соответствии с Законом о закупках необходимо и целесообразно исследовать вопросы соблюдения порядка ценообразования на продукцию, использования бюджетных ассигнований, соблюдения обязанности представления информации о фактах повышения поставщиками (исполнителями, подрядчиками) цен на сырье, материалы и комплектующие изделия, работы, услуги в рамках государственного оборонного заказа.