

ПРАКТИКА РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА. ПЕРВЫЕ ШАГИ ПО НОВЫМ ПРАВИЛАМ



КУЗНЕЦОВ
Кирилл Владимирович,

эксперт в сфере регламентирования закупок,
руководитель Центра эффективных закупок Tender.ru

Правила размещения государственного оборонного заказа, определяемые Федеральным законом №275-ФЗ¹ (далее — закон о гособоронзаказе), этим летом претерпели значительные изменения. Подписание 29 июня 2015 г. Федерального закона №159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон №159-ФЗ) должно радикально изменить привычные подходы к решению этой важнейшей государственной задачи, перевести ее на качественно новый уровень.

Новации вступают в силу поэтапно. С 1 сентября 2015 г. они начали применяться в отношении государственных контрактов, государственным заказчиком по которым является Минобороны России, включая государственные контракты, заключенные до 1 сентября 2015 года. Иные государственные контракты и заказчики гособоронзаказа окажутся в новых условиях несколько позднее — с 1 января 2017 г.

С первых же дней работы по новым правилам у государственных заказчиков и исполнителей контрактов начали появляться значительные сложности и, соответственно, возникла масса непростых вопросов. Рассмотрим ключевые из них, предложив возможные варианты для их решения² (в некоторых случаях ответы можно найти в самом законодательстве, однако иногда необходимо его развивать и совершенствовать).

НОВЫЕ ПРАВИЛА — СТАРАЯ ИГРА

Изменения в законе о гособоронзаказе сопоставимы по масштабности перемен переходу от при-

вычных закупок к Контрактной системе. К ключевым изменениям можно отнести:

- установление требований по раскрытию кооперации по государственному контракту, четкое определение прав и обязанностей заказчика, головного исполнителя, исполнителя;
- введение института уполномоченных банков и банковского сопровождения расчетов между участниками гособоронзаказа через отдельные банковские счета, открываемые головному исполнителю и исполнителю отдельно для каждого государственного контракта;
- введение контроля за исполнителями контрактов в части обоснованности цены на продукцию по государственному оборонному заказу, ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственного контракта. Причем предусмотренные санкции в виде штрафов заметно серьезнее уже ставших привычными наказаний за нарушения в рамках Контрактной системы.
- определение функций и полномочий контролирующего органа в сфере государственного оборонного заказа (Федеральной антимонопольной службы РФ), в том числе порядка проведения проверок.

РАСКРЫТИЕ КООПЕРАЦИИ: УРОВЕНЬ ДЕТАЛИЗАЦИИ

Первая новация и проблема нового регулирования государственного оборонного заказа — требование о раскрытии кооперации. Головной исполнитель обязан вести реестр кооперации по каждому госконтракту отдельно³.

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

² Предлагаемые автором решения могут отличаться от видения органов исполнительной власти, отвечающих за государственный оборонный заказ.

³ В порядке, определенном Правительством РФ.

Принципиально данное нововведение крайне нужно и полезно, так как позволяет отслеживать всех исполнителей, задействованных в реализации государственного контракта, выявлять «лишние» элементы, тем самым оптимизируя затраты, повышая ответственность исполнителей, снижая риски срывов и нарушений режима секретности. Однако практическое выполнение данного требования вызывает ряд вопросов и проблем.

До какого уровня следует раскрывать кооперацию? Производственная цепочка высокотехнологического изделия может быть очень длинной и разветвленной, исчисляемой сотнями элементов. В том числе крайне малозначительных (из серии «поставка двух болтов»).

Очевидно, что должна быть разумная глубина детализации, которая может определяться, например, долей от общей цены контракта. В соответствии с п. 1 ст. 8 закона о гособоронзаказе порядок формирования кооперации устанавливается Правительством Российской Федерации. К сожалению, в законе не установлено, чем должен руководствоваться заказчик до принятия указанного порядка.

Одним из вариантов может быть использование ABC-анализа для определения «порога значимости», ниже которого необходимость в жестком контроле за участником кооперации является излишней.

ABC-анализ — метод, позволяющий группировать используемые ресурсы по степени их значимости для производственного процесса⁴. Суть его можно свести к интерпретации принципа Парето: надежный контроль 20% ресурсных позиций позволяет на 80% контролировать государственный контракт. Соответственно, ресурсы, необходимые для выполнения государственного контракта, главному исполнителю можно сгруппировать на несколько (3–5) групп по степени их значимости и вкладу в итоговую цену. Таким образом, вместо тотального, крайне ресурсоемкого контроля, можно практически полностью обеспечить исполнение этой задачи, контролируя расчеты с наиболее значимыми участниками кооперации.

Вывод: по нашему мнению, до принятия каких-либо ограничивающих решений в части глубины раскрытия кооперации она, несмотря на очевидную трудоемкость для головного исполнителя, должна быть максимальной.

«ПОНУЖДЕНИЕ» К УЧАСТИЮ В КООПЕРАЦИИ

В связи с усложнением правил размещения государственного оборонного заказа, в том числе

необходимости предоставления исполнителями дополнительной информации в рамках раскрытия сведений о кооперации, имеются случаи, причем не единичные, отказа от сотрудничества в рамках гособоронзаказа. Причины называются разные — от низкой экономической привлекательности до нежелания взаимодействовать в рамках кооперации.

Особенно часты они в случаях, когда поставщики производят продукцию двойного назначения, востребованную рынком, и потому в значительной степени зависимы от сотрудничества в рамках государственного оборонного заказа.

Принципиальное решение данной проблемы законом об оборонном заказе предусмотрено. В соответствии со ст. 6 закона об оборонном заказе он обязателен для принятия единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), определенным законодательными актами Российской Федерации и актами Президента Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации (при условии, что он обеспечивает установленный уровень прибыли), а также государственными унитарными предприятиями и организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке продукции по государственному оборонному заказу (если нет возможности проведения выбора претендентов на конкурентной основе).

Кроме того, в соответствии с п. 7 ст. 6 закона о гособоронзаказе для выполнения государственного оборонного заказа устанавливаются квоты обязательных поставок материально-технических ресурсов организациями-поставщиками и изготовителями независимо от их организационно-правовых форм. Порядок такого квотирования также устанавливается Правительством Российской Федерации.

Правила установления квот закреплены Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 639 «Об утверждении правил установления квот обязательных поставок (государственное бронирование) важнейших видов материально-технических ресурсов и формирования их перечня и объема для выполнения государственного оборонного заказа». Однако предусмотренный им механизм пока в недостаточной мере используется исполнителями.

Вывод: законодательство предусматривает необходимые для решения возникающей проблемы механизмы. Однако необходимо его развитие с целью наделяния заказчика механизмом оперативного приобретения товаров, работ и услуг, не относящихся к квотируемой продукции.

БАНКОВСКОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ. РАЗУМНОЕ, НО «НЕЦЕЛЕВОЕ» ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ

Законом №159-ФЗ установлено требование о банковском сопровождении государственного контракта. Для каждого государственного контракта в уполномоченном банке открывается отдельный счет, и все расчеты между государственным заказчиком, головным исполнителем и исполнителем осуществляются строго через счет в таком банке.

При этом возможности перечисления средств на иные счета крайне ограничены. Установлен перечень операций, совершение которых по отдельному счету не допускается. Среди них предоставление ссуд (кредитов, займов); их возврат, за исключением кредитов, перечисленных уполномоченным банком исполнителю на отдельный счет в том же уполномоченном банке для исполнения контрактов в рамках сопровождаемой сделки, при отсутствии (недостаточности) авансирования по контрактам; предоставление гарантий обеспечения исполнения обязательств, в т. ч. по государственному контракту.

Теоретически данные меры должны минимизировать риски нецелевого использования средств. Однако на деле не все так просто. Нередко исполнители участвуют в работе одновременно по нескольким контрактам, ресурсы для которых часто пересекаются.

Рассмотрим пример. Допустим, гайка и болт⁵ стоят одинаково. В рамках работы по первому контракту требуется 100 гаек и 200 болтов, а по второму — 200 гаек и 100 болтов. Конечно, можно попытаться раздельно приобретать их по каждому контракту (100+200 и 200+100) соответственно.

Но гораздо логичнее и эффективнее приобрести их либо единой закупкой 300+300, либо хотя бы отдельно полные партии гаек и болтов (300 и 300). Однако возникает вопрос: как быть с оплатой по таким контрактам и что делать в плане отражения их в учете и отчетности? Возможно ли, с точки зрения норм о банковском сопровождении, по контракту, предусматривающему закупку 100+200 (гайки и болты), купить 300+0 (только гайки), а по второму, 200+100 (гайки и болты), соответственно, 0+300 (только болты)? Пусть даже это в целом и гораздо выгоднее для исполнителя и, соответственно, бюджета.

Также вызывают вопросы случаи, когда исполнитель использует собственные запасы, созданные до заключения контракта. Нормы зако-



на оказываются весьма неоднозначными в этом случае в части перечисления соответствующих средств на счет, отличный от открытого в уполномоченном банке.

А как быть в случае, если для производства изделия требуется десять прокладок, но продаются они комплектом по 20 штук, и никак иначе? Как быть с невостребованными десятью?

На деле варианты могут быть гораздо более сложными и также, несомненно, не укладывающимися в изложенную в законе концепцию раздельного учета.

Вывод: необходимы развитие закона об оборонном заказе в части учета описанных выше ситуаций, а также разъяснения уполномоченных органов власти. Пока среди вариантов решения можно отметить право заказчика перечисления на счета вне уполномоченного банка на сумму, не превышающую 3 миллионов рублей (п. «з» ч. 1 ст. 8.3). Хотя для серьезного производства эта сумма крайне мала.

Правоприменительная практика по новым правилам размещения государственного оборонного заказа только начинает формироваться. Еще не выявлены проблемы и последствия, которые могут быть связаны, например, с проведением проверок контролирующим органом, например, осмотром территорий, помещений, документов и предметов проверяемого лица. Или участия в кооперации иностранных поставщиков. Настоящий обзор можно рассматривать как начало освещения нового витка развития этой непростой и важной сферы государственных закупок и как приглашение к дискуссии заинтересованных специалистов. ■

⁴ Существуют иные определения, например, <https://ru.wikipedia.org/wiki/ABC-анализ>

⁵ Гайки, болты и прокладки выбраны исключительно ради наглядности. На практике, разумеется, закупаемая продукция гораздо более сложная и дорогостоящая.