

Капитонова Е.А., кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Пензенского государственного университета, e-kapitonova@yandex.ru

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА¹

В статье рассматриваются основные нововведения в сфере размещения государственного оборонного заказа, предусмотренные Федеральным законом «О государственном оборонном заказе», вступившим в силу с 1 января 2013 года. Автор также проводит сравнение данного закона с положениями ранее действовавшего законодательства и высказывает свою точку зрения на перспективы его применения в России.

Ключевые слова: государственный оборонный заказ, размещение заказа, оборонно-промышленный комплекс

Kapitonova E.A., PhD (Law), Associate professor of department of criminal law in Penza state university

To a question on legal regulation of placing of the state defensive order

The basic innovations in sphere of placing of the state defensive order, provided by the Federal law «About the state defensive order», come into force since January, 1st, 2013, are considered in article. The author also spends comparison of this law with positions before the operating legislation and states the point of view on prospects of its application in Russia.

Key words: state defensive order, order placing, defensive-industrial complex

¹ Рецензент: Романовский Г.Б., д.ю.н., заведующий кафедрой уголовного права Пензенского государственного университета.

1 января 2013 года в России вступил в силу новый Закон «О государственном оборонном заказе»², который призван, по мнению его авторов, существенным образом изменить сложившуюся в последние годы неблагоприятную ситуацию с размещением гособоронзаказа, срывом сроков его исполнения и возникающими проблемами с определением цены на подобную продукцию. Рассмотрим новое законодательство в сравнении с действовавшим ранее и попробуем разобраться, отвечает ли оно поставленным перед ним глобальным задачам.

Для начала отметим, что необходимость модернизации правового регулирования государственного оборонного заказа в действительности назрела довольно давно. Единственный специализированный нормативно-правовой акт в данной сфере был принят еще в 1995 г.³ и во многом не отвечал требованиям изменившейся правовой обстановки в стране (в том числе отдельным положениям принятых в более поздние сроки Гражданского, Бюджетного и Налогового кодексов). Безусловно, некоторые изменения в него время от времени вносились (в частности, уже после создания в середине 2000-х годов Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», она была признана основным государственным заказчиком оборонного заказа, наравне с соответствующим федеральным органом исполнительной власти), но изменения эти носили, скорее, фрагментарный, а не системный характер, а потому не могли изменить ситуацию в целом.

Значительным нововведением в системе государственного оборонного заказа стало распространение на нее с начала 2006 года принятых в стране правил госзакупок (Федеральный закон № 94-ФЗ⁴). До этого момента

² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

³ Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 6.

⁴ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2012 г.) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

гособоронзаказ размещался хотя и «на конкурсной основе», но без четкого установления каких-либо соответствующих процедур. Тем не менее, хотя ч. 3 ст. 1 Закона № 94-ФЗ предусматривала возможность регулирования особенностей размещения государственного оборонного заказа «иными федеральными законами», продолжавший действовать Закон «О государственном оборонном заказе» 1995 года ничего нового в эту сферу по-прежнему не привносил. Процедуры размещения заказа, лишь за некоторыми изъятиями, проводились в общем порядке, установленном Законом № 94-ФЗ, а при отсутствии претендентов на участие в торгах, а также в случае, если по результатам проведения торгов исполнитель по той или иной причине не определялся, оборонный заказ был обязателен для принятия государственными унитарными предприятиями, а также иными организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке или обладающими монополией на производство продукции (работ, услуг) по оборонному заказу (при условии, что заказ обеспечивал установленный Правительством РФ уровень рентабельности производства этих видов продукции).

Определение начальной цены государственного контракта (в том числе в случае размещения оборонного заказа у единственного поставщика) осуществлялось в порядке, определенном Правительством РФ⁵, и сводилось либо к анализу рыночной цены, определенной в сопоставимых экономических условиях, либо к утверждению сметной стоимости выполнения соответствующих работ (услуг), утверждаемой в установленном порядке, либо – в случае поставок, связанных с серийным выпуском вооружения, военной и специальной техники, комплектующих изделий и материалов, вещевого и военного имущества – к определению состава и величины затрат на

⁵ Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 656 (в ред. от 4 мая 2012 г.) «Об утверждении Правил определения начальной цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа путем проведения торгов, а также цены государственного контракта в случае размещения государственного оборонного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 46. Ст. 4803.

производство и реализацию продукции и уровня рентабельности ее производства, с использованием индексации величины обоснованных затрат на производство в предыдущем периоде поставки путем применения соответствующих индексов, определяемых Министерством экономического развития Российской Федерации в установленном порядке, и учетом факторов, снижающих затраты на их производство.

Вся эта разрозненная и во многом не вполне ясная правовая база усложняла размещение гособоронзаказа, в недостаточной степени гарантировала сроки его выполнения и, в конечном счете, после крупных проблем, возникших в данной сфере в 2011 году⁶, была признана нуждающейся в доработке уже не только современными юристами⁷, но и руководством страны.

Вернемся к вступившему в силу в 2013 году новому Федеральному закону «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон № 275-ФЗ) и рассмотрим основные его нововведения.

1. Стремление к обобщению правового регулирования данной сферы, в противовес его прошлой фрагментарности, прослеживается уже в самой формулировке понятия «государственный оборонный заказ» – теперь это «установленные нормативным правовым актом Правительства РФ задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами РФ» (п. 1 ст. 3 Закона). В утратившем силу Законе о

⁶ См. например: Новости по теме «Ситуация с исполнением гособоронзаказа» [Электронный ресурс] // РИА Новости. URL: http://ria.ru/trend/gosoboronzakaz_06072011/

⁷ См. например: Молчанов Ю.Ю. Эффективность государственного оборонного заказа // Законность. 2012. № 7. С. 48-51; Кандыбко Н.В. Система размещения государственного оборонного заказа: состояние и направления развития // Научно-информационный журнал Армия и общество. 2011. № 1. С. 80-84; Толкачев С.А. Совершенствование финансовых механизмов реализации государственного оборонного заказа как средство повышения инновационной активности предприятий отечественного ОПК // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. Т. 1. № 7. С. 179-186.

гособоронзаказе (далее – Закон № 213-ФЗ) формулировка была гораздо более размытой и, кроме того, исходила из понимания гособоронзаказа как правового акта, предусматривающего поставки продукции в определенных целях, что явно свидетельствовало о более низкой юридической технике предшествовавшего правового акта.

2. Стороны-участники государственного оборонного заказа в новом Законе не изменились, их по-прежнему три – государственный заказчик, головной исполнитель (заключивший государственный контракт по гособоронзаказу) и исполнитель (непосредственно исполняющий гособоронзаказ и заключающий контракт с головным исполнителем). Обращает на себя внимание, однако, уточнение формулировок, предпринятое в отношении определения двух последних сторон: если раньше и головной исполнитель, и исполнитель определялись лишь как «организация», то теперь головным исполнителем может быть только «юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством РФ», а исполнителем – просто «лицо» (пп. 3 и 4 ст. 3 Закона № 275-ФЗ). На практике это фактически означает, с одной стороны, полный запрет иностранным организациям участвовать в гособоронзаказе в качестве головного исполнителя (поскольку они явно не являются «созданными в соответствии с законодательством РФ»), а с другой – разрешение физическим лицам участвовать в этой системе в качестве исполнителя (так как термин «лицо» однозначно подразумевает в том числе и граждан).

3. В определенной степени Закон № 275-ФЗ повышает ответственность Правительства РФ за планирование гособоронзаказа, поскольку прописывает четкие сроки (1 месяц после подписания Президентом РФ федерального закона о федеральном бюджете) не только для формирования и утверждения самого заказа, но и для составления перечня необходимых мероприятий по его выполнению (ст. 5 Закона).

4. Отдельная статья Закона № 275-ФЗ (ст. 6) посвящена особенностям процедуры размещения государственного оборонного заказа, в значительной степени отличающимся от положений, установленных Федеральным законом № 94-ФЗ. Среди них можно отметить следующие:

- предоставление государственному заказчику права не устанавливать требование о внесении денежных средств в качестве обеспечения исполнения государственного контракта в случае, если в конкурсной документации (документации об аукционе) установлены требования к участникам размещения заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для осуществления поставок продукции, независимо от размера начальной (максимальной) цены государственного контракта (цены лота);

- возможность четко прописать в документации наименования или товарные знаки продукции при размещении государственного оборонного заказа на поставки вооружения, военной и специальной техники, военного имущества, принятых на вооружение, снабжение, в эксплуатацию (без ненавистных всем госзаказчиками слов «или эквивалент»);

- возможность Правительства РФ установить сроки размещения гособоронзаказа (что на практике может означать не только повышение дисциплины госзаказчиков при проведении необходимых процедур, но также и сокращение продолжительности сроков, установленных в Федеральном законе № 94-ФЗ);

- возможность изменить цену госконтракта со сроком поставки продукции более трех лет по решению Правительства РФ при утверждении гособоронзаказа на очередной год или при уточнении его на текущий год.

5. В новом законе не претерпело изменений общее положение о том, что определение начальной цены госконтракта в случае размещения гособоронзаказа путем проведения торгов, а также цены госконтракта в случае размещения заказа у единственного поставщика «осуществляется в порядке,

установленном Правительством РФ» (ч. 4 ст. 6 Закона). Кроме того, думается, что в отсутствие нового постановления по этому вопросу в стране продолжает действовать ранее упоминавшееся постановление № 656 от 4 ноября 2006 года с теми же самыми нуждающимися в уточнении, по мнению большинства специалистов, формулировками. Планируется ли в будущем принятие нового постановления Правительства РФ, более четко регулирующего данные вопросы, пока неясно.

В то же время отдельная глава Закона № 275-ФЗ посвящена государственному регулированию цен на продукцию по государственному оборонному заказу (гл. 4). Декларируемые цели и принципы подобных действий вполне объяснимы и понятны – стремление к обеспечению эффективного использования бюджетных средств при соблюдении баланса интересов государственного заказчика и исполнителей. Но как это укладывается в уже существующую (и не отмененную!) систему определения начальной цены контракта при проведении торгов, понятно не вполне. Закон в статье 10 устанавливает немалое количество методов государственного регулирования цен на продукцию по гособоронзаказу, в том числе: утверждение перечней продукции, на которую распространяется государственное регулирование цен, применение различных видов цен, учет в структуре цены на продукцию произведенных затрат на ее производство и реализацию, определение минимального и максимального размеров рентабельности (прибыли) и порядка их применения при расчете цен, утверждение методических рекомендаций по расчету цен на продукцию по гособоронзаказу при заключении государственных контрактов, государственную регистрацию цен и ведение реестра цен, осуществление всеми исполнителями раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому контракту и даже осуществление государственного контроля за применением цен на продукцию по гособоронзаказу при формировании, размещении и выполнении заказа. Тем не менее, порядок

реализации всех многочисленных упомянутых в Законе мер нигде не расшифрован и явно требует отдельного рассмотрения и разработки соответствующего правового регулирования. Остается только надеяться на то, что законодательные и исполнительные органы власти смогут найти единый согласованный путь и надлежащим образом завершить начатое, но далекое от завершения урегулирование данного вопроса.

6. Закон № 275-ФЗ впервые четко прописывает основные обязанности головных исполнителей и исполнителей с целью повышения их ответственности за обеспечение эффективного размещения и выполнения оборонного заказа (ст. 8), в том числе соблюдение сроков поставок, обеспечение качества поставляемой продукции, предоставление по запросу информации о затратах по исполненным контрактам и др. Во исполнение всех этих положений статья 15 Закона предусматривает общее положение о том, что лица, виновные в нарушении норм нормативных правовых актов в сфере государственного оборонного заказа, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ. Таким образом, теперь есть за что наказывать и даже понятно, как именно.

7. В отличие от ранее действовавшего законодательства, новый Закон о гособоронзаказе прямо предусматривает распространение ряда антимонопольных требований на участников данного вида размещения заказа. На хозяйствующий субъект, признанный занимающим доминирующее положение на рынке, на общих основаниях распространяется запрет на злоупотребление своим доминирующим положением (ст. 14 Закона). Более того, головной исполнитель в императивном порядке обязывается представлять в антимонопольный орган информацию обо всех фактах повышения поставщиками цен на сырье, материалы и комплектующие изделия, работы, услуги, необходимые для выполнения гособоронзаказа, в случае если установленная или предлагаемая цена более чем на пять процентов превышает

цену, рассчитанную с применением индексов цен и индексов-дефляторов по видам экономической деятельности, определенных в порядке, установленном Правительством РФ. При получении подобной информации от головного исполнителя антимонопольный орган в пределах своей компетенции проверит факт нарушения запрета на злоупотребление доминирующим положением и при необходимости возбудит соответствующее дело об административном правонарушении, что может повлечь не только выдачу предписания, но и наложение значительного штрафа за допущенное нарушение.

По итогам рассмотрения новелл правового регулирования размещения государственного оборонного заказа, можно уверенно констатировать, что принятый Закон № 275-ФЗ должен пойти на пользу не только государственному заказчику, но и предприятиям ОПК как непосредственным исполнителям заказа. Многие нормы Закона при надлежащем их применении на практике способны повысить эффективность планирования при формировании гособоронзаказа, облегчить возможность взаимодействия госзаказчика, головных исполнителей и исполнителей, уточнить и четко разграничить полномочия органов государственной власти и организаций в области ценообразования на продукцию по оборонному заказу, пресечь нарушения, исходящие от любой из сторон (в том числе и в новом для данной сферы антимонопольном порядке). Все это в конечном итоге может поспособствовать налаживанию нормальной работы предприятий оборонно-промышленного комплекса, от которых зачастую зависит социальная обстановка в отдельных регионах.

В то же время вступивший в силу Закон требует создания дополнительных средств для его нормального правового существования – нормативных актов, принятых в целях его надлежащего исполнения (в первую очередь, речь идет о новом постановлении Правительства РФ о порядке определения начальной (максимальной) цены контракта при проведении торгов

с учетом соблюдения новых правил о государственном регулировании цен на продукцию по гособоронзаказу).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Кандыбко Н.В. Система размещения государственного оборонного заказа: состояние и направления развития // Научно-информационный журнал Армия и общество. – 2011. – № 1. – С. 80-84.
2. Молчанов Ю.Ю. Эффективность государственного оборонного заказа // Законность. – 2012. – № 7. – С. 48-51.
3. Толкачев С.А. Совершенствование финансовых механизмов реализации государственного оборонного заказа как средство повышения инновационной активности предприятий отечественного ОПК // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2012. – Т. 1. – № 7. – С. 179-186.

