

УДК 35.078

Денисов Андрей Дмитриевич

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Сибирский институт управления –
филиал РАНХиГС
Россия, Новосибирск

Andrey D. Denisov

Post-graduate student of the Faculty
of public administration
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Siberian Institute of Management –
a branch of the Russian Presidential Academy of
national economy and public administration
Russia, Novosibirsk

Зуев Михаил Владимирович

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Сибирский институт управления –
филиал РАНХиГС
Россия, Новосибирск
laviaf@mail.ru

Mikhail V. Zuev

Post-graduate student of the Faculty
of public administration
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Siberian Institute of Management –
a branch of the Russian Presidential Academy of
national economy and public administration
Russia, Novosibirsk
laviaf@mail.ru

**АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРЕДПРИЯТИЙ ОПК**

**ACTUAL ASPECTS OF LEGISLATIVE
REGULATION OF PURCHASING ACTIVITIES
OF OPK ENTERPRISES**

Аннотация

В статье представлен обзор последних изменений действующего законодательства в области регулирования закупочной деятельности предприятий оборонно-промышленного комплекса, а также выделены проблемные аспекты действующих законодательных норм.

Ключевые слова:

оборонно-промышленный комплекс,
государственный оборонный заказ, закупки

Abstract

The article provides an overview of the latest changes in the current legislation in the field of procurement regulation of the enterprises of the military-industrial complex, and also highlights the problematic aspects of existing legislative norms.

Keywords:

military-industrial complex, state defense order, procurement

Эффективное управление закупками на предприятиях оборонно-промышленного комплекса (ОПК) – важнейшее условие обеспечения военной безопасности государства в целом и организации материально-технического обеспечения войск в частности. В свою очередь обеспечение эффективности закупочной деятельности в оборонно-промышленном комплексе напрямую зависит от совершенства законодательной базы в данной области.

Закупки товаров, работ и услуг, необходимых для выполнения государственного оборонного заказа (ГОЗ) в большинстве случаев осуществляются в соответствии с нормами Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [1]. Данный факт обусловлен тем, что предприятиями ОПК, как правило, являются юридические лица, указанные в ч. 2. ст. 1 Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011, создаваемые в рамках реформирования отрасли в целях создания интегрированных структур (холдингов). Регулирование в рассматриваемой области осуществляется также Федеральными законами № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2] и № 275-ФЗ от 29.12.2012 «О государственном оборонном заказе» [3].

Через головные организации интегрированных структур, согласно законодательству, размещаются выделяемые из федерального бюджета средства на поставки продукции по ГОЗ. Данный подход обуславливает необходимость государственного контроля за выполнением заданий в рамках ГОЗ. В этих целях Федеральным законом № 275-ФЗ от 29.12.2012 устанавливается обязанность головного исполнителя поставок продукции по ГОЗ расходовать средства госзаказчика только на выполнение заказа и авансирование соответствующих расходов (ч. 3 ст. 12 Федерального закона № 275-ФЗ), а также осуществлять отдельный учет результатов деятельности по каждому государственному заказу (п. 7 ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 275-ФЗ). Названным законом установлены также соответствующие обязанности исполнителей, привлекаемых к выполнению ГОЗ, о раздельном учете результатов и информировании по требованию головного исполнителя о затратах по исполненным заказам (пп. 5-6 ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 275-ФЗ). Сложность производимой по государственным оборонным заказам продукции объясняет тот факт, что в отдельных случаях, количество привлекаемых для ее изготовления исполнителей составляет длинную производственную цепочку, в пределах которой каждое звено осуществляет закупку у следующего за ним предприятия. На этом основании Экспертным советом по проблемам законодательного обеспечения развития оборонно-промышленного комплекса при Председателе Совета Федерации России неоднократно обсуждались вопросы о законодательном закреплении в качестве головных исполнителей не производителей финальной продукции, а холдинговые компании интегрированных структур. При таком подходе последние, в силу отсутствия

производственных мощностей, могут рассматриваться как посредники между госзаказчиком и непосредственными исполнителями, что существенно повышает риски злоупотреблений в рамках такого посредничества (например, установления холдинговыми компаниями платы за подобные услуги с непосредственных исполнителей).

Гармонизировать нормативную базу, регулирующую закупки в отрасли ОПК, призваны многочисленные поправки, вносимые в законы № 275-ФЗ, № 44-ФЗ и 222-ФЗ. В течение 2018 г. изменения в законодательном регулировании закупочной деятельности предприятий ОПК преимущественно были сконцентрированы на решении такой важной стратегической задачи, как перевод закупочных процедур в электронную форму, совершенствовании регламентации осуществления их в форме электронных процедур в рамках закона № 44-ФЗ в целях доведения объема электронных закупок в течение 2019 г. до уровня не менее 90% всех закупок, а концу текущего года – до конца 2019 г. (после завершения каталога с описанием объектов закупок и перевода всех форм документов в электронные).

Сокращению рисков определения организаций – исполнителей, претендующих на роль единственного поставщика, призваны способствовать изменения, внесенные в Федеральный закон № 44, касающиеся ограничения свободы усмотрения Президента РФ и Правительства РФ при определении единственного поставщика для государственных нужд. С 28 марта 2019 г. вступил в силу Федеральный закон от 27.12.2018 № 518-ФЗ «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», согласно которому установлен единый порядок подготовки правовых актов Президента РФ и Правительства РФ об определении единственных поставщиков и определен порядок состав предоставляемых для их подготовки сведений и документов [4].

В отношении регулирования планирования закупок вооружения, военной и специальной техники усовершенствована была норма ст. 6 Федерального закона от 29.12.2012 № 275-ФЗ. Дополнение указанной статьи ч. 1.1 устранило дублирование по существу положений документов, предусмотренных законами о гособоронзаказе и о контрактной системе [5].

В первоначальной редакции Федерального закона № 44-ФЗ (ч. 7 ст. 96) отсутствовали положения, четко определявшие порядок и случаи уменьшения

размера обеспечения исполнения государственного (муниципального) контракта, если обеспечиваемые контрактные обязательства были частично исполнены поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (например, в случае если контрактом предусмотрены этапы исполнения и ряд этапов выполнен). Внесенные в данный закон изменения в соответствии с Федеральным законом от 27.12.2018 N 502-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» допускают, наряду с уменьшением указанного размера по инициативе поставщика (подрядчика, исполнителя), также и «автоматическое» уменьшение, т. е. уменьшение размера обеспечения без инициативы со стороны поставщика (подрядчика, исполнителя), пропорционально стоимости выполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом [6]. Внесенные изменения позволяют ожидать сокращения обязательных резервов банка по мере освобождения его от банковских гарантий, снижения затрат на вознаграждения банка и высвобождения финансовых ресурсов поставщиков.

В действующее законодательство были внесены также изменения, позволяющие учесть увеличение ставки НДС, допускающие по соглашению сторон изменение цены контракта, заключенного до 1 января 2019 г., в пределах увеличения ставки НДС в отношении товаров, работ, услуг, приемка которых осуществляется после 1 января 2019 г., если увеличенный размер ставки НДС не был предусмотрен условиями контракта с соблюдением лимитов бюджетных обязательств. В 2018 г. было также закреплено расширение требований к победителю закупочной процедуры, предложившему цену контракта, которая на 25 и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, введены специальные нормы об ответственности экспертов в государственных и муниципальных закупках.

Представленные факты свидетельствуют об активном развитии законодательного регулирования закупок в ОПК. Вместе с тем, сфера оборонно-промышленного комплекса до настоящего времени не получила детально проработанного правового обеспечения закупочной деятельности. Пробелы законодательства выявляются во многих областях. К примеру, одной из особенностей закупок в ОПК является контроль за исполнением заказа не только со стороны головного исполнителя, но и госзаказчика и Рособоронзаказа. При этом в отношении Рособоронзаказа исполнитель должен обеспечивать осуществление контроля в силу

прямого предписания п. 4 ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 275-ФЗ, а в отношении госзаказчика – только в том случае, если соответствующее положение включено в контракт с головным и непосредственным исполнителями (п. 15 ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 275-ФЗ). Такого рода расширение свобод исполнителей в вопросах обеспечения контроля за исполнением заказов можно считать коррупциогенным фактором действующего законодательства. Высокая степень самостоятельности заказчиков по закону № 223-ФЗ в вопросах формирования норм положений о закупках также не обеспечивает эффективности противодействия коррупции и не всегда обеспечивает эффективное использование денежных средств. Пристального внимания требует регулирование коррупции в сфере закупок ОПК, законодательная регламентация ужесточения дисциплины исполнения контрактов, разработка и внедрение в практику норм, позволяющих обеспечить неотвратимость наказания за совершение коррупционных деяний и увязку их с материальной мотивацией специалистов, занимающихся закупками в ОПК.

Внимания заслуживает также отсутствие баланса между информационной открытостью системы закупок в ОПК по Федеральному закону № 223-ФЗ и защитой государственной тайны. Так, размещение в единой информационной системе (ЕИС) сведений о проведении взаимосвязанных закупок может привести к раскрытию состава продукции военного назначения, стоимости и даже технологических аспектов ее изготовления. В настоящее время в соответствии с положениями Федерального закона № 223-ФЗ заказчики обязаны размещать сведения об осуществлении каждой из числа взаимосвязанных закупок в отдельности в ЕИС и данные эти не относятся к информации, составляющей государственную тайну.

В числе законодательных пробелов следует указать и то, что действующее финансовое и бюджетное законодательство регулирует обеспечение и осуществление закупок предприятиях оборонно-промышленного комплекса в мирное время. Особенности управления закупками в различных случаях боевой мобилизации со всей ее спецификой в законодательстве не обобщены и тем более не имеют комплексной регламентации [7].

Отдельно следует отметить проблемы, порождающие невыполнение требований действующего законодательства, обусловленные неоднозначностью толкований норм и способов их исполнения, длительными сроками получения соответствующих разъяснений по запросам, направляемым в органы власти. Эти

проблемы порождают признание контролирующими органами решений предприятий ОПК в области закупочной деятельности по спорным вопросам необоснованными, а в отдельных случаях – противоположными по одним и тем же вопросам. Избыточное количество поправок, вносимых в законодательство, регулирующее закупки в ОПК, также не способствует эффективности работы всей системы, поскольку создают необходимость подготовки персонала, основной задачей которого становится отслеживание данных изменений и своевременный учет их в реализации процедур закупок.

Приведенные аспекты указывают на необходимость стабилизации законодательства о закупочной деятельности предприятий ОПК, устранения имеющихся разночтений в целях повышения эффективности закупочной деятельности в оборонно-промышленном комплексе.

Список использованных источников

1 Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 01.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 30 (ч. 1). Ст. 4571.

2 Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 27.06.2019) // Собрание законодательства РФ. 2013. N 14. Ст. 1652.

3 Федеральный закон от 29.12.2012 N 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7600.

4 Федеральный закон от 27.12.2018 № 518-ФЗ «О внесении изменения в статью 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2018. N 53 (часть I). Ст. 8444.

5 Федеральный закон от 27.12.2018 N 571-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ. 2018. N 53 (часть I). Ст. 8497.

6 Федеральный закон от 27.12.2018 N 502-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг

для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2018. N 53 (часть I). Ст. 842.

7 Намитулина А.З. Концептуальный подход совершенствования методики размещения государственного оборонного заказа на предприятиях оборонно-промышленного комплекса // Научные ведомости БелГУ. Серия Экономика. Информатика. 2018. Т. 45. № 3. С. 481-491.