

**Тихомиров А.С.**

## К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА И ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

---

Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94 - ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон) устанавливается единый порядок размещения заказов. При этом частью 3 статьи 1 Закона сделана оговорка о возможности установления особенностей размещения государственного оборонного заказа, заказа на поставку материальных ценностей в государственный резерв иными федеральными законами. Представляется необходимым рассмотреть характер данных особенностей и соответствие сложившегося порядка размещения государственного оборонного заказа единому порядку размещения заказов.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе», под государственным оборонным заказом понимается правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества, комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг, а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с ино-

---

ТИХОМИРОВ АЛЕКСЕЙ СЕРГЕЕВИЧ

адъюнкт кафедры административного права Московского университета МВД России

странными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации. В соответствии с частью 2 статьи 2 указанного Закона в состав оборонного заказа могут включаться, как товары, работы и услуги, имеющие исключительно военное назначение, так и товары, работы и услуги для которых существует функционирующий рынок, и оборот которых не ограничен действующим законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» вводит понятие «федеральные государственные нужды». На основании анализа части 2 статьи 1 данного Закона можно сделать вывод о том, что понятия «федеральные государственные нужды» и «государственные нужды» являются различными по своему содержанию. В понятие «государственные нужды», предусмотренное Законом, включены нужды субъектов Российской Федерации и не входит обеспечение экспортных поставок. При этом рассматриваемые Федеральным законом нужды субъектов Российской Федерации выделены в отдельную категорию – региональные нужды (часть 3 статьи 1). Данные термины имеют принципиально отличное значение, но применяются в законодательстве Российской Федерации как синонимы, что является недопустимым и приводит к неопределенности применения отдельных нормативных правовых актов.

Частью 1 статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94 - ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» установлено, что данным нормативным правовым актом осуществляется регулирование размещения заказов для государственных нужд.

На основании состава государственного оборонного заказа можно сделать вывод о том, что для большинства из перечисленных выше товаров, работ и услуг функционирующий рынок отсутствует. Государственный оборонный заказ как правовой акт, в соответствии с пунктом 7 «Правил разработки проекта государственного оборонного заказа и его основных показателей», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 года № 724 и абзацем 4 части 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1, на всех этапах разрабатывается в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

Закон устанавливает ряд особенностей, связанных с данной категорией торгов – заключение международного договора, особенности проведения закрытого конкурса (статья 30), закрытого аукциона (статья 39), а так же случаи размещения заказа у единственного поставщика, исполнителя, подрядчика (статья 55), а именно выполнение работ по мобилизационной подготовке, возникновение потребности в работах или услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться только органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными

предприятиями, осуществляется размещение заказа на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов, и производство которых осуществляется единственным производителем, у поставщика таких вооружения и военной техники, включенного в реестр единственных поставщиков таких вооружения и военной техники; осуществляется размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд у поставщика (исполнителя, подрядчика), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации; особенности размещения заказа на оказание услуг связи для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка у единственного исполнителя (статья 551).

Порядок ведения реестра единственных поставщиков таких вооружения и военной техники, порядок формирования цены на такие вооружение и военную технику, в соответствии с пунктом 16 части 2 статьи 55 Закона, установлен Постановлением Правительством Российской Федерации от 14 января 2008 года № 7 «Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники».

«Правилами формирования цен на российские вооружение и военную технику, которые не имеют российских аналогов, и производство которых осуществляется единственным производителем», утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2008 года № 29 предусмотрен следующий порядок формирования цены: после получения уведомления о намерении заключить государственный контракт на поставку военной продукции от государственного заказчика единственный поставщик формирует цену в отношении единицы предлагаемой продукции исходя из затрат на ее производство и реализацию. Затраты определяются с учетом особенностей производства отдельных видов военной продукции, либо путем индексации цены по статьям затрат с использованием соответствующих индексов цен производителей по видам экономической деятельности. Прибыль при расчете цены определяется единственным поставщиком по согласованию с государственным заказчиком и не может превышать 25 процентов затрат. После чего государственным заказчиком производится проверка расчета цены и документов, связанных с расчетом цены. После чего данные документы передаются в Федеральную службу по тарифам для регистрации цены. При этом отсутствуют основания для принятия решения об отказе в регистрации цены. Данный порядок не предполагает процесса согласования затрат, не определяет критериев отказа в регистрации цены, что, на наш взгляд, является его существенным недостатком, так как может привести как к необоснованным отказам в регистрации цены, так и возможности сговора представителей государственного заказчика и единственного поставщика о завышении цены.

Некоторыми учеными, например Д.Г. Павловым, высказывается мнение о необходимости проведения «независимой аудиторской проверки ценообразования на дорогие виды оборонной продукции» [5; с.140].

Представляется необходимым дополнение процесса формирования цены

проведением независимой оценки данного расчета, обоснованности расчета цены, подготовленного единственным поставщиком, и заключения государственного заказчика Федеральной службы по оборонному заказу перед принятием Федеральной службой по тарифам решения о регистрации цены. Представляется необходимым привлечение организации, обладающей сведениями об особенностях производства отдельных видов военной продукции и затрат на ее производство. В связи со спецификой предмета закупок по государственному оборонному заказу привлечение организаций, оказывающих аудиторские услуги представляется нецелесообразным, так как сотрудники указанных организаций в большинстве случаев не обладают правами на ознакомление с информацией, содержащейся в соответствующих расчетах, а так же у них отсутствуют специальные знания в области вооружения и иной продукции специального назначения. Представляется возможным привлечение к указанной работе научно-исследовательских и производственных предприятий смежных отраслей, что позволит решить указанные проблемы с аудиторскими организациями. Представляется логичным привлечение Федеральной службой по оборонному заказу, как уполномоченного на осуществление контроля за проведением конкурсов (торгов) на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд по государственному оборонному заказу, по аналогии с Федеральной антимонопольной службой, согласующей, в соответствии с пунктами 5.3.3. и 5.3.3.4. «Положения о Федеральной антимонопольной службе», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 331, проведение закрытых конкурсов и аукционов, решений «заказчика о размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в случае, если конкурс (аукцион) признан несостоявшимся в соответствии с законодательством Российской Федерации».

К особенностям размещения государственного оборонного заказа, установленными другими федеральными законами можно отнести: часть 4 статьи 3 Федерального закона от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» обязательность заключения государственного контракта (контракта) на работы по поддержанию мобилизационных мощностей для всех организаций в случае, если размещение оборонного заказа не влечет за собой убытков от его выполнения (т.е. покрывает фактические затраты на его исполнение), статьей 8 указанного Закона предусмотрено, что по важнейшим видам материально-технических ресурсов для выполнения оборонного заказа организациям независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющим поставки (производство) этих ресурсов, Правительством Российской Федерации устанавливаются квоты (перечень, количество, сроки поставок) обязательных поставок указанных ресурсов государственному заказчику, головному исполнителю (исполнителю) по складывающимся на товарном рынке ценам, в соответствии с частью 4 статьи 3, если претенденты на уча-

стие в торгах на размещение оборонного заказа отсутствуют, а также в случае, если по результатам проведения указанных торгов не определен головной исполнитель (исполнитель), оборонный заказ 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 оборонный заказ обеспечивает установленный Правительством Российской Федерации уровень рентабельности производства этих видов продукции (работ, услуг). Данный перечень не является исчерпывающим, и включает только наиболее яркие, на наш взгляд, примеры.

Многие ученые считают, что государственный оборонный заказ является частью государственного заказа. По мнению А.Г. Тищенко «...в соответствии с Законом статус заказчика, размещающего государственный оборонный заказ, и статус заказчика, размещающего заказ на поставку компьютерной техники для нужд сельских школ, ничем не отличаются. Ссылка Закона на то, что особенности размещения государственного оборонного заказа могут устанавливаться иными федеральными законами (ч. 3 ст. 1), по своей сути является формальной» [6]. Т.А. Московец утверждает, что «государственный оборонный заказ следует рассматривать как составную часть общего государственного заказа, направленного на удовлетворение государственных нужд посредством осуществления соответствующих поставок продукции для государственных нужд» [4]. Директор Федеральной службы по оборонному заказу С.А. Маев указал, что «в связи с вступлением в силу с 1 января 2006 года Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» все задания гособоронзаказа на 2007 год будут размещаться на конкурсной основе» [3; с.25].

В соответствии с частью 4 статьи 3 Федерального закона от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» размещение государственного оборонного заказа осуществляется в порядке, установленном Законом.

При этом, на наш взгляд, регулирование отношений, связанных с размещением государственного оборонного заказа не может быть отнесено к институту государственного и муниципального заказа. Несмотря на частичное совпадение задач двух данных институтов – эффективное использование бюджетных средств и предотвращение коррупции – остальные задачи данных институтов имеют существенные отличия, отраженные в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие общественные отношения. Во-первых, государственный оборонный заказ, в силу соблюдения законодательства Российской Федерации о государственной тайне, не преследует цели обеспечения гласности и прозрачности его размещения, во-вторых, в силу поддержки обороноспособности и мобилизационной подготовки, развитие добросовестной конкуренции не является основной целью, особенно в отношении иностранных производителей.

Необходимо отметить, что особенности размещения государственного оборонного заказа, установленные законодательством Российской Федерации, по нашему мнению, не могут считаться «формальностью». Подтверждением данной позиции является, на наш взгляд, определение в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд» Федеральной службы по оборонному заказу уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль в сфере государственного оборонного заказа.

Представляется необходимым рассматривать государственный заказ в части удовлетворения нужд федеральных органов власти, и государственный оборонный заказ как механизм удовлетворения федеральных государственных нужд. Концепция о равенстве государственных и федеральных государственных нужд, на наш взгляд, не верна. Представляется ошибочным и закрепление Закона в качестве основного регулятора размещения государственного оборонного заказа. В настоящее время оно осуществляется фактически по принципу исключения из правил и установления особенностей, что способствует усложнению его размещения и порождает возможности для коррупции.

Представляется возможным обратиться к опыту Украины[1;с.106]. Закупки товаров, работ и услуг, которые осуществляются предприятиями военно-промышленного комплекса, регулируются самостоятельно, а не в общем порядке, устанавливаемом Законом Украины от 22.02.2000 года № 1490-III «О закупках товаров, работ, услуг за государственные средства».

На основании изложенного, представляется возможным сделать вывод о несоответствии порядка размещения государственного оборонного заказа единому порядку размещения заказов, установленному Законом.

Представляется необходимым осуществить более полное регулирование процесса размещения государственного оборонного заказа в Федеральном законе от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и осуществить реформирование системы финансирования государственного оборонного заказа. В ходе такого реформирования необходимо, на наш взгляд, разделить государственный заказ на две составные части: государственное задание, включающее товары, работы и услуги, закупка которых производится в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации, обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации, размещение заказа на которые возможно только на особых условиях, и заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, закупка которых возможна на функционирующем рынке, например поставки (или) производство вещевого имущества, продовольственных и непродовольственных товаров. Распространить особенности, предусмотренные действующим за-

конодательством только на государственное задание, а не на государственный оборонный заказ в целом. Предложение о включении такого термина в законодательство Российской Федерации в более широком смысле было сделано В.И. Кузнецовым в диссертационном исследовании [2; с.75-76]. Термин «государственное задание», на наш взгляд, более точно отражает сущность отношений по размещению государственного оборонного заказа, закрепленную действующим законодательством в отношении указанной категории товаров, работ и услуг. Так, контрагент по договору фактически лишен возможности отказаться от заключения соответствующего договора, что является нарушением принципа свободы договора и однозначно свидетельствует об отличной от гражданско-правовой формы данных правоотношений. Данные меры, на наш взгляд, будут способствовать повышению уровня гласности, расширению возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, стимулированию такого участия и, в конечном итоге, повысит эффективность расходования бюджетных средств.

Институты государственного и муниципального заказа и государственного оборонного заказа имеют и ряд сходных черт, которые дают возможность не только сравнивать данные институты, но и в некоторых случаях производить заимствования способов регулирования отношений. Однако нельзя забывать о том, что институт государственного оборонного заказа имеет существенное отличие – большинство товаров, работ и услуг, входящих в предмет государственного оборонного заказа, не имеют функционирующего рынка, так как являются предметами ограниченными или изъятыми из оборота. Несмотря на это, при рассмотрении института государственного и муниципального заказа необходимо учитывать данный опыт, так как институт государственного оборонного заказа в Российской Федерации имеет несравнимо большую историю и является целостным правовым институтом, тогда как система государственного и муниципального заказа претерпевает стадию коренных изменений.



## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Давыдова В.В. «Размещение государственного заказа на Украине. Краткий обзор» // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 9.
2. Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дисс... к.ю.н. – М., 2005.
3. Маев С.А. Проверка на прочность: интервью // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 7.
4. Московец Т.А. О правовом понятии государственного оборонного заказа // Российский военно-правовой сборник N 9: Военное право в XXI веке. Серия «Право в Вооруженных Силах – консультант». «За права военнослужащих». 2007.
5. Павлов Д.Г. Экономическая безопасность в сфере размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд: дисс...к.э.н. – СПб. 2006.
6. Тищенко А.Г. О некоторых проблемах размещения государственного оборонного заказа // Право в Вооруженных Силах. 2006 г. № 6.