

ОБ ОТДЕЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ГОЛОВНЫХ ИСПОЛНИТЕЛЕЙ И ИСПОЛНИТЕЛЕЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ РАЗМЕЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА



ЕФИМОВ
Андрей Рудольфович,

к. техн. наук, старший преподаватель
ФГБОУ ВО «НИУ «МЭИ»



ИВАНОВ
Александр Юрьевич,

ведущий консультант
ООО «РТ-Комплектимпекс»

В предыдущей статье¹ авторы затронули проблемы, возникающие у государственных заказчиков при размещении государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ), однако еще большие проблемы возникают у головных исполнителей ГОЗа и у исполнителей, входящих в кооперацию головного исполнителя.

Естественно, спектр проблем и нарушений, возникающих на уровне кооперации, достаточно широк и не может исчерпываться материалами отдельной статьи, однако большинство таких нарушений в сфере ГОЗа подпадает под административную ответственность, установленную Кодексом об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В данной публикации авторы попробуют заострить внимание на отдельных проблемах и нарушениях головных исполнителей и исполнителей, которые зачастую приводят к негативным последствиям для всех без исключения действующих лиц, вовлеченных в размещение ГОЗ (в том числе для государственных заказчиков и федеральных органов исполнительной власти), вплоть до срыва ГОЗа.

К таким проблемам и нарушениям, на взгляд авторов, могут быть отнесены:

1. Несовершенство закупочной структуры большинства организаций оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК), являющихся головными исполнителями и исполнителями в сфере ГОЗа.

Несмотря на то, что с одной стороны положения статьи 2 Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – 223-ФЗ) предусматривают осуществление закупки головными исполнителями и исполнителями ГОЗа, подпадающими под сферу действия 223-ФЗ, в соответствии с разработанным и утвержденным Положением о закупке, с другой, практической стороны, такие организации даже в рамках одного курирующего федерального органа исполнительной власти имеют достаточно сильно различающиеся положения о закупке и структуру закупочной деятельности организаций, что затрудняет контроль со стороны таких курирующих органов, а также не обеспечивает гибкого взаимодействия таких организаций в рамках кооперации при размещении ГОЗа.

Кроме того, в закупочной структуре таких организаций персонал, осуществляющий закупочную

деятельность в рамках ГОЗа, относится к проведению таких закупок как к обычным закупкам в рамках 223-ФЗ и не учитывает специфику непосредственно законодательства в сфере ГОЗа. И если квалификацию закупочного персонала можно повысить путем прохождения специализированных тематических курсов повышения квалификации по ГОЗу, то отсутствие в закупочных структурах головных исполнителей и исполнителей ГОЗа утвержденного порядка взаимодействия структурных подразделений при проведении закупок, отсутствие подразделений, осуществляющих внутренний контроль закупочной деятельности, требует гораздо большего объема принятия стратегических решений руководством предприятий ОПК.

В качестве возможных путей решения данных проблем авторы видят два следующих пути развития:

1.1. Разработка курирующими федеральными органами исполнительной власти типовых положений о закупке с учетом направления деятельности предприятия. При этом особенности закупок в рамках ГОЗа, на взгляд авторов, целесообразно включить в отдельные специализированные разделы положения о закупке.

Подобная структура успешно опробована организациями – головными исполнителями и исполнителями ГОЗа, входящими в структуру государственной корпорации «Ростех». Так, в соответствии с «Единым положением о закупке государственной корпорации «Ростех» более 500 организаций ОПК на протяжении более двух лет успешно и эффективно осуществляют свою закупочную деятельность.

1.2. Внедрение в закупочную деятельность организаций «Методических рекомендаций по управлению закупочной деятельностью государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием и организаций оборонно-промышленного комплекса», утвержденных коллегией Военно-промышленной комиссии Российской Федерации (протокол от 15.02.2017 г. № 2сс). Естественно, подобные методические рекомендации не должны применяться «безоглядно», без учета специфики предприятий и накопленного опыта закупочной деятельности, что, соответственно, требует глубокой проработки проблемы и анализа. При этом, как показывает практика авторов данной статьи, внедрение внутреннего аудита на предприятиях, предусмотренная данными методическими рекомендациями, позволила в течение квартала более чем на 4 процента повысить показатели эффективности закупочной деятельности и при этом со-

¹ Ефимов А.Р., Иванов А.Ю. Об отдельных проблемах государственных заказчиков при размещении Гособоронзаказа в 2017 году // Журнал «Госзаказ: управление, размещение, обеспечение», № 48, с. 84–91.

кратить более чем на 17 процентов количество допускаемых нарушений.

2. Несовершенство работы по отдельным счетам в рамках банковского сопровождения контрактов в сфере ГОЗа и по счетам, открытым в территориальных органах Федерального казначейства, при казначейском сопровождении контрактов в сфере ГОЗа.

Как уже отмечалось в предыдущей статье, вследствие запретов и ограничений использования отдельного счета, установленных статьями 8.3 и 8.4 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – 275-ФЗ) в случае осуществления банковского сопровождения контрактов, а также в связи с запретами, установленными пунктом 7 Правил казначейского сопровождения средств в валюте Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральным законом «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1552 от 30.12.2016 г. «Об утверждении правил казначейского сопровождения средств в валюте Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральным законом «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – ПП РФ 1552), организации — потенциальные исполнители ГОЗа отказываются от заключения контрактов, оплата по которым осуществляется по отдельным счетам или по счетам, открываемым в территориальных органах Федерального казначейства. Причем зачастую такие организации по факту являются единственными поставщиками сырья и материалов, необходимых головным исполнителям и исполнителям для производства продукции, в том числе запасных частей и комплектующих, поставляемых по заключенным контрактам в сфере ГОЗа, и не подпадают при этом под определение поставщиков, занимающих доминирующее положение на рынке, установленное частью 1 статьи 14 275-ФЗ. Таким образом, практически складывается ситуация, когда у головных исполнителей и исполнителей отсутствуют законные рычаги влияния на таких поставщиков.

Также данная ситуация зачастую складывается при заключении контрактов на небольшие (100 000 – 500 000 рублей) суммы, когда потенциальные исполнители не хотят тратить время и иметь «головную боль» с выводом средств по контрактам, требующим банковское или казначейское сопровождение.

Данную проблему частично могло бы решить увеличение лимита, установленного в пункте 3) части 1 статьи 8.3 275-ФЗ, однако изменения, внесенные в 275-ФЗ Федеральным законом от

29.07.2017 г. № 237-ФЗ, коснулись увеличения только лимита головного исполнителя (с 3 000 000 до 5 000 000 рублей), при этом лимит списания денежных средств на иные счета исполнителями ГОЗа изменений не претерпел. Кроме того, данные изменения в 275-ФЗ не предусматривают установления аналогичных лимитов при проведении казначейского сопровождения контрактов.

В качестве снижения остроты данной проблемы авторы предлагают воспользоваться аналогией закона, установленной в пункте 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ). То есть ввести в законодательство о ГОЗе положение, предоставляющее головным исполнителям и исполнителям ГОЗа на выбор либо ограниченный лимит по одному идентификатору государственного контракта (например, уже установленные в законодательстве 3 000 000 рублей), либо «плавающий» лимит (например, не более 20 процентов от общей суммы контрактов, заключенных с указанием одного идентификатора государственного контракта).

Также авторы предлагают вывести контракты до 100 000 рублей из-под банковского/казначейского сопровождения вне зависимости от лимита, установленного в п. 3) части 1 статьи 8.3 275-ФЗ. Указанная отмена позволит не только снизить трудовые затраты исполнителей, входящих в состав кооперации, но и увеличить уровень конкуренции по процедурам, проводимым такими исполнителями.

3. Нарушение головным исполнителем ГОЗа «зеркальности» условий государственного контракта.

В соответствии с пунктом 4 «Положения о примерных условиях государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации № 1275 от 26.12.2013 г. «О примерных условиях государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу» (далее — ПП РФ № 1275), условия контракта, заключаемого головным исполнителем с исполнителем, осуществляющим поставку продукции в целях выполнения государственного контракта, определяются условиями соответствующего государственного контракта, заключенного государственным заказчиком с этим головным исполнителем.

Как показали выборочные сравнения условий заключенных государственных контрактов и контрактов, заключенных головными исполнителями с исполнителями (с одним и тем же иден-

тификатором государственного контракта), размещенных в Единой информационной системе, в 64 процентах условия контрактов заключенных головным исполнителем с исполнителями контрактов были хуже (в основном в части размера предоставляемого аванса и срока его представления), чем условия заключенного государственного контракта. Так, в целом ряде случаев вместо 80 % аванса, установленного государственным контрактом, исполнители по контракту получали аванс в размере, не превышающем 30 %, а сроки предоставления головным исполнителем аванса исполнителям по ГОЗу значительно превышали 10-дневный срок, установленный постановлением Правительства Российской Федерации № 1480-58 от 26.12.2016 года «О государственном оборонном заказе на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» (далее — постановление о ГОЗе).

С целью сокращения подобных нарушений авторы предлагают ввести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статью, предусматривающую административную ответственность на должностное лицо головного исполнителя за подобные противоправные действия. И одновременно ввести в действующее законодательство о ГОЗе (отдельный пункт в ПП РФ № 1275) обязанность головного исполнителя предоставить по запросу исполнителей выписку, содержащую основные условия государственного контракта, заключенного в целях исполнения ГОЗа.

4. Усиление контроля за представлением информации в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти.

Неоднократно отмечаются случаи непредставления или несвоевременного представления информации, требуемой действующим законодательством о ГОЗе, в соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Так, по-прежнему просматривается тенденция непредоставления организациями ОПК – исполнителями заданий по ГОЗу ежеквартальных отчетов о ходе выполнения и финансирования соответствующих работ по форме ФАС РФ и согласованных с Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, необходимость представления которых установлена пунктом 14 «Мероприятий по обеспечению выполнения государственного оборонного заказа на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов», утвержденных постановлением о ГОЗе.

Кроме того, отмечаются случаи непредставления головным исполнителем, исполнителями в антимонопольный орган информации о всех фактах повышения поставщиками (исполнителями, под-

рядчиками) цен на сырье, материалы и комплектующие изделия, работы, услуги, необходимые для выполнения ГОЗа, 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 Российской Федерации, обязанность представления которых установлена частью 3 статьи 14 275-ФЗ.

Напоминаем, что в случае обнаружения указанных нарушений в соответствии с пунктом 2 статьи 19.7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на должностное лицо головного исполнителя, исполнителя накладывается штраф в размере 15 000 рублей, а за непредставление информации, требуемой законодательством о конкуренции в соответствии с частью 5 статьи 19.8, предусматривается административный штраф от 50 до 500 тысяч рублей.

Так, например, за несвоевременное представление в Федеральную антимонопольную службу РФ информации о ходе выполнения ГОЗа по форме 1-ГОЗ на главного строителя АО «ПСЗ «ХХХХ» в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении № 4-19.7.2-1667/00-27-16 был наложен административный штраф в размере 15 000 рублей.

За нарушение сроков представления в адрес Федеральной антимонопольной службы России информации о фактах повышения поставщиками (исполнителями, подрядчиками) цен на сырье, материалы и комплектующие изделия, работы, услуги, необходимые для выполнения государственного оборонного заказа, за пределами установленного тридцатидневного срока, ПАО «ХХХХ» в рамках рассмотрения дела № 12-163/2016 было оштрафовано на 50 000 рублей за нарушение части 5 статьи 19.8 КоАП РФ, так же, как и ПАО «ХХХХ» по делу об административном правонарушении № 4-19.8-129/00-29-15.

И здесь, как уже отмечали авторы, введение системы внутреннего аудита, указанного в пункте 1 настоящей статьи, позволит избежать или, как минимум, сократить указанные нарушения.

Подводя итоги, авторы отмечают, что круг нарушений и несовершенств законодательства в сфере ГОЗ достаточно широк и, естественно, не ограничивается указанными в настоящей статье нарушениями и недостатками. Однако даже устранение указанных нарушений в закупочной деятельности и совершенствование закупочной структуры вашей организации могут значительно упростить и обезопасить проводимое размещение государственного оборонного заказа. ■