

УДК 342.9

ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ «О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ, ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД» С УЧЁТОМ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПРЕДПРИЯТИЙ МАШИНОСТРОЕНИЯ

© 2012 г. А. Б. Абаев*, А. И. Петрошенко**, В. А. Спендер***

* Финансовая академия при Правительстве РФ, г. Москва

** Московский институт новых информационных технологий

*** Московская академия экономики и права

В статье представлены некоторые критические замечания правовых и экономических аспектов применения положений действующего Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также обоснованные предложения по их учету в новой редакции аналогичного федерального закона.

Ключевые слова: федеральный закон; государственный оборонный заказ; государственный заказчик; вооружение, военная и специальная техника; единственный исполнитель; предприятие-поставщик.

The paper presents some criticisms of the legal and economic aspects of the application of the existing federal law «On placing orders for goods, works and services for state and municipal needs» provisions, and reasonable proposals for their integration in the new edition of a similar federal law.

Key words: federal law; the state defense order; public contracting; weapons; military and special equipment; the only performer; enterprise provider.

В любой стране одним из инструментов обеспечения устойчивого экономического развития и решения актуальных социально-экономических задач всегда являлся государственный заказ (далее — госзаказ).

В части экономической категории государственный заказ представляет собой совокупность закупок товаров, работ и услуг, необходимых для выполнения государственным, региональным и муниципальным органам управления обеспечения своих функций и обязательств перед гражданами страны.

Посредством механизма размещения и выполнения заданий госзаказа должен формироваться рынок государственных закупок, на котором через контрактную систему устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика

с хозяйствующими субъектами различных форм собственности.

С 1 января 2006 года вступил в силу и действует по настоящее время Федеральный Закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о размещении заказов), который призван отрегулировать отношения, возникающие у федеральных органов государственной власти (ФОГВ), региональных органов и органов местного самоуправления при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Основными целями Закона о размещении заказов являются:

— обеспечение при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд единого правового и экономического пространства для государственных органов (в том числе органов государственной власти), органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, казенных учреждений и иных получателей средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов и предприятий-исполнителей на всей территории страны;

— совершенствование деятельности ФОГВ и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд;

— привлечение к выполнению государственного заказа более широкого спектра участников — как юридических, так и физических лиц;

— осуществление эффективного использования и контроля за использованием средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования, а также средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования;

— формирование цивилизованного рынка услуг в области государственного заказа и развитие добросовестной конкуренции среди его исполнителей;

— обеспечение в законодательном порядке гласности и прозрачности при размещении государственного заказа на поставку продукцию (выполнение работ, оказание услуг), предотвращение коррупции и других злоупотреблений в этой сфере [1].

Однако практика применения статей Закона о размещении заказов позволила выявить существенные изъяны и противоречия, которые усложняют государственным заказчикам процесс размещения заказов, снижают эффективность его исполнения наличием множества ненужных формальных процедур. Это позволяет сделать вывод о несоответствии многих положений Закона о размещении закупок требованиям современного рынка государственных и муниципальных закупок. Сложившееся несовершенство действующей законодательной базы в данной сфере стало

настолько очевидным и проблемным, что попало в поле зрения руководства страны.

Так в 2010 году в Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации сказал буквально следующее о Законе о размещении заказов: «...Я не буду сейчас «демонизировать» известный всем 94-й закон, его все критикуют, но ситуация действительно уже вышла за грань разумного. Заложенные в нем цели, к сожалению, во многом остались декларациями. По самым скромным оценкам, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и «откаты», и просто нецелевые расходы, составляют не менее триллиона рублей...» [3].

При этом Президентом Российской Федерации была поставлена задача разработать «...новую редакцию закона о государственных закупках — более продуманную и более современную...» [3].

В статье к обсуждению предлагаются некоторые недостатки этого законодательного акта, которые, по мнению авторов, применительно к государственному оборонному заказу являются системными и требуют изменений и переработки в первую очередь.

1. Соблюдение требований Федерального Закона от 21 июля 1993 г. №5485-1 «О государственной тайне».

Статьей 5 Федерального Закона от 21 июля 1993 г. №5485-1 «О государственной тайне» четко определены сведения, составляющие в военной области, в области экономики, науки и техники государственную тайну.

Другим Федеральным Законом от 27 декабря 1995 г. №213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (статья 1) определено, что «государственный оборонный заказ — правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации» [2].

Одним из основных недостатков Закона о размещении заказов является отсутствие правовых норм по выполнению требований Федеральных Законов «О государственной тайне» и «О государственном оборонном заказе», которые при размещении заданий для нужд обороны и безопасности государства

являются обязательными для всех участников процесса: как заказчиков, так и исполнителей.

Отсутствие четких требований к участникам размещения заказа в Законе о размещении заказов в части осуществления доступа к информации о размещаемых заданиях государственного оборонного заказа может привести к разглашению сведений, отнесенных к государственной тайне, которые утверждены Указом Президента Российской Федерации от 11 февраля 2006 г. №90 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» (п. п. 53, 111).

Закон о размещении заказов также не учитывает положения о конфиденциальности, изложенные в Указе Президента Российской Федерации от 8 марта 1997 г. №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Несоблюдение заказчиками и предприятиями-исполнителями ГОЗ требований указанных в других правовых актов в этой области, может повлечь ответственность должностных лиц, установленную действующим законодательством, вплоть до уголовной.

В связи с изложенным целесообразно внести в Закон о размещении заказов положения, определенные действующим законодательством по защите государственной тайны при размещении заданий ГОЗ.

2. Термины и определения

Понятие «государственный заказчик». В ст. 4 части 1 Закона о размещении заказов изложено, что «Государственными заказчиками, муниципальными заказчиками выступают соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Иными заказчиками выступают бюджетные учреждения при размещении ими зака-

зов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг независимо от источников финансового обеспечения их исполнения».

При этом частью 2 этой же статьи говорится, что «в случае, если созданы федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов для заказчиков (далее также — уполномоченный орган), указанные уполномоченные органы осуществляют функции по размещению заказов для заказчиков, определенные решением о создании соответствующего уполномоченного органа, за исключением подписания государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков. При этом государственные или муниципальные контракты, а также гражданско-правовые договоры бюджетных учреждений подписываются соответствующими заказчиками».

Исходя из положений данной статьи Закона о размещении заказов уполномоченные органы не являются заказчиками и лишены права подписывать государственные контракты. Заказчиками определяются исключительно органы государственной власти, продолжая далее по тексту Закона о размещении заказов одновременно фигурировать вместе с уполномоченными органами.

Одновременно статьей 6 Закона о размещении заказов предусмотрено привлечение еще одной специализированной организации по размещению заказа путем проведения торгов в форме конкурса или аукциона. Таким образом, уполномоченный орган выполняет функции по созданию и обеспечению деятельности единой (конкурсной, аукционной, котировочной) комиссии.

Предлагаемая многоступенчатая структура органов (организаций), выполняющих функции по размещению заказов, представляется неоправданно усложненной. Тем не менее, по смыслу текста Закона о размещении заказов заказчиками могут выступать или органы государственной власти, или созданные для этого уполномоченные органы.

Для устранения неопределенности в

трактовке понятие «государственный заказчик» в статье 4 Закона о размещении заказов целесообразно конкретизировать следующим дополнением: «Полномочия юридических лиц, выполняющих функции государственного заказчика, определяются нотариально заверенной доверенностью, выданной их руководителю, или нормативными правовыми актами органов государственной власти или органов местного самоуправления, которые подлежат регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации».

Термин «начальная (максимальная) цена контракта». В соответствии со статьями 21, 33, 41 Закона о размещении заказов заказчик обязан указать в извещении о проведении торгов, запроса котировок цен начальную цену государственного контракта, сделав предварительную оценку возможной цены закупки для определения количества продукции, объема работ (услуг), которую заказчик может закупить, исходя из объема выделенных финансовых ресурсов. В то же время, термин «цена контракта» не предусмотрен действующей законодательной нормативной базой.

Последствия ошибок установления начальной цены контракта выливаются в неправильный расчет стоимости всего изделия и чреват перерасходом средств. По мнению авторов, все термины и определения, касающиеся цен и ценообразования, должны быть отражены в новой редакции закона, быть понятны и не содержать разночтения или трактовки.

Понятия «непреодолимая сила», «потребность вследствие непреодолимой силы», «единственный поставщик (исполнитель)». В главе «Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)» целесообразно раскрыть термины «непреодолимая сила», «потребность вследствие непреодолимой силы», «единственный поставщик (исполнитель, подрядчик)» с целью однозначного понимания прочтения.

3. Проблемы размещения заказа у единственного исполнителя

Современные образцы вооружения и военной техники (далее — ВВТ) являются сложными техническими системами, над разработкой и производством каждого из ко-

торых работают специализированные научные организации, головное и смежные производственные предприятия, объединенные устоявшимися кооперационными связями и технологическим циклом. Ранее номенклатурные позиции государственного оборонного заказа закреплялись за единственным исполнителем соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации. Анализ показывает, что при этом государственные контракты на 90% заключались на начало бюджетного года, позволяя обеспечивать стабильную динамику финансирования. Такая структура была сформирована и функционировала во времена СССР, доказав свою эффективность, при этом ограничивая права на обладание результатами научно-технической деятельности, конструкторской документацией, содержащей сведения закрытого характера.

Системный кризис оборонно-промышленного комплекса привел к разрушению созданной структуры с утратой целого ряда предприятий, научных организаций и многих производственных технологий. Последовавший за этим курс на создание системообразующих интегрированных научно-производственных структур посредством объединения сохранившихся предприятий еще больше сократил количество хозяйствующих субъектов на рынке ВВТ. Это привело к тому, что сложившаяся практика проведения торгов по новым образцам ВВТ стала формальным проведением закупочных процедур с заранее известным результатом в пользу единственного поставщика.

Данное явление вызвано тем, что по целому ряду образцов ВВТ фактически отсутствует альтернатива при размещении задания госзаказа, что и свело проведение торгов к фиктивному мероприятию, требующем, однако, соблюдения установленных сроков и дополнительных денежных расходов на оплату опубликования извещений и т. п., источники и порядок финансирования которых в Законе о размещении заказов не определены.

Приглашаемые к участию в торгах другие предприятия, отвечают на участие в торгах либо отказом, либо вообще не представляют заявок, либо представляют заявки, на основании которых комиссия отказывает им

в участии. После признания такого торгов состоявшимся, победителем в соответствии с представленной конкурсной документацией объявляется потенциальный единственный исполнитель.

Такое положение приводит к тому, что проводимые конкурсные процедуры с заранее известным результатом отнимают в этих случаях до 3-х месяцев от возможного срока реализации необходимых работ, поставок ВВТ, особенно в тех случаях, когда данные работы и поставки предполагают достаточно длительный технологический цикл изготовления.

Опыт применения Закона о размещении заказов показывает, что с 2006 года заключение до 50% госконтрактов задерживается до середины мая — начала июня месяца, а до 20% госконтрактов — не заключаются вовсе.

Главу 6 «Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)» рассматриваемого Закона целесообразно дополнить пунктами, отражающими следующие случаи выбора единственного исполнителя:

— предприятие является разработчиком и (или) изготовителем данного образца ВВТ, в соответствии с действующим законодательством несет ответственность за качество поставляемых по ГОЗ ВВТ в течение всего жизненного цикла, осуществляет авторский надзор, проводит комплекс работ по поддержанию качества и увеличению сроков службы данного изделия (модернизацию, продление сроков технической пригодности, назначенных сроков службы и т. д.);

— предприятие является держателем государственного контракта по изготовлению ВВТ с циклом изготовления сроком от трех и более лет;

— предприятие обладает уникальной научной, технологической, производственной и лабораторно-испытательной базами (высококвалифицированные специалисты, специализированное научное, технологическое и производственное оборудование и т. д.) и является единственным в России для разработки (производства) как образцов ВВТ, так и специального ЗИПа к нему;

— предприятие является градообразующим и обеспечивает рабочими местами большую часть населения, работы по ГОЗ явля-

ются основной частью дохода предприятия, т. е. отнесено к градообразующим в соответствии с действующим законодательством;

— предприятие-поставщик определено исполнителем заданий ГОЗ решениями Президента Российской Федерации, или (и) Правительства Российской Федерации;

— предприятие является федеральным казенным предприятием (заводом).

Кроме того, представляется целесообразным ввести в новое законодательство о размещении заказов процедуры, предусматривающие возможность выбора единственного поставщика на выполнение заданий ГОЗ на этапе его формирования.

При разработке новой редакции федерального закона о размещении заказов необходимо также обратить внимание на такие проблемные вопросы как: ценообразование в области ВВТ, применение шифров и индексов ВВТ, требования к техническим и функциональным характеристикам товара, проверка сведений, предоставляемых участниками размещения заказа в составе заявок на участие в торгах, деятельности представительств заказчика.

Литература

1. Федеральный Закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в последней редакции). // Российская газета. № 163, 28 июля 2005 г.

2. Федеральный Закон от 27 декабря 1995 г. №213-ФЗ «О государственном оборонном заказе». // Собрание законодательства РФ, 1996, №1, ст. 1.

3. Послание Федеральному Собранию Президента Российской Федерации. // Российская газета. №271, 1 декабря 2010 г.

4. Федеральный Закон от 21 июля 1993 г. №5485-1 «О государственной тайне». // Российская газета. №182, 1993 г.

5. Указ Президента Российской Федерации от 11 февраля 2006 г. №90 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне». // Российская газета — Федеральный выпуск. №4000, 17 февраля 2006 г.

6. Указ Президента Российской Федерации от 8 марта 1997 г. №305 «О первоочеред-

ных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Поступила в редакцию

15 февраля 2012 г.



Асланбек Борисович Абаев — аспирант кафедры государственного, муниципального и корпоративного управления Финансовой академии при Правительстве РФ.

Aslanbek Borisovich Abayev — postgraduate student at the Financial Academy under the Government of the Russian Federation department of State, Municipal, and Corporate management

125993, г. Москва, Ленинградский прсп., д. 49
49 Leningradskiy av., 125993, Moscow, Russia
Тел.: +7 (499) 943-95-57, +7 (499) 943-99-62; e-mail: gmiku2007@mail.ru



Андрей Иванович Петрошенко — кандидат педагогических наук, доцент кафедры Московского института новых информационных технологий ФСБ России.

Andrey Ivanovich Petroshenko — Ph.D., Candidate of Pedagogics, docent at Russian Federal Security Service's Moscow Institute of Modern Information Technologies.

121552, г. Москва, ул. Ярцевская, д. 30
30 Yartsevskaya st., 121552, Moscow, Russia
Тел.: +7 (495) 149-61-55; e-mail: fsb@fsb.ru



Виктор Анатольевич Сплендер — доктор военных наук, старший научный сотрудник, профессор кафедры «Финансы и кредит» Московской академии экономики и права. Автор исследований в области государственной экономики и финансов. Автор более 100 научных статей и 2 монографий.

Viktor Anatolievich Splender — Ph.D., Doctor of War Sciences, Senior Researcher, professor of Moscow Academy of Economics and Law «Finance and Credit» department. Author of numerous researches on national economy and finances. Published more than 100 scientific papers and 2 monographs.

117997, г. Москва, Стремянный пер., д. 36
36 Stremyanniy ln., 117997, Moscow, Russia
Тел.: +7 (495) 237-84-93; e-mail: economreu@gmail.com



Министерство образования и науки
Российской Федерации

Учебно-методическое объединение по образованию в области
производственного менеджмента

Санкт-Петербургский
государственный инженерно-экономический университет

Международная конференция

**«ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
СОВРЕМЕННОГО ОБРАЗОВАНИЯ В АСПЕКТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ»
Санкт-Петербург, 29–30 мая 2012 года**

Тематические направления работы конференции:

1. Высшее образование в глобальном пространстве;
2. Перспективы проведения университетом профессионально-общественной аккредитации основных образовательных программ;
3. Особенности развития научно-методической компетентности преподавателя университета;
4. Методы построения инновационной работы преподавателя университета;
5. Академическая мобильность обучающихся и преподавателей.

Материалы статей необходимо подать в оргкомитет в электронном виде не позднее 15 мая 2012 г.
по электронным адресам оргкомитета: dept.umopm@engec.ru; margarita.musina@engec.ru.
Телефон оргкомитета: +7 (812) 602-23-45