

# НОВЫЕ НОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА И ПРАКТИКА ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

В АО «Рособоронэкспорт» состоялось совместное заседание Комиссии Госдумы по правовому обеспечению развития организаций ОПК и Комитета по оборонной промышленности Лиги содействия оборонным предприятиям (ЛСОП) под председательством главы комиссии, первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству Владимира Гутенева.

В заседании приняли участие заместитель председателя комиссии, первый заместитель председателя комитета Гос-

думы по промышленности Валерий Гартунг, первый заместитель председателя Комитета Госдумы по образованию и нау-



ке Геннадий Онищенко, первый заместитель председателя коллегии ВПК РФ, вице-президент ЛСОП Олег Бочкарёв, заместитель руководителя ФАС России Даниил Фесюк.

Основная тема дискуссии – законодательные новации в сфере государственного оборонного заказа (ГОЗ) и практика их применения. Особое внимание было уделено вопросам обеспечения качества производимых вооружения и военной техники.

Открывая заседание, **председатель комиссии Владимир Гутенев** отметил, что при рассмотрении вопросов совершенствования государственного оборонного заказа нельзя обойти стороной такую важную составляющую, как качество продукции. Он напомнил собравшимся о состоявшемся ранее в Ижевске совместном заседании бюро Союза машиностроителей и ЛСОП, которое прошло при участии Президента РФ В.В. Путина. Обсуждавшиеся на заседании бюро вопросы касались преимущественно выполнения гособоронзаказа. Президент уделил этой тематике большое внимание. В рамках дискуссии о ценообразовании он отметил, что в целом одобряет предлагаемые подходы, но при этом качество должно быть адекватным, поскольку и для продвижения продукции ОПК на внешних рынках в рамках военно-технического сотрудничества, и прежде всего для наших Вооруженных Сил качество является приоритетным.

В. Гутенев с сожалением констатировал, что на этапе вынужденного сокращения производственных мощностей из-за неритмичности заказов на создание военной техники, а также утраты отдельных технологий, в частности на фоне потери кооперационных связей, из-за оттока высококвалифицированных кадров отрасль столкнулась с тем, что качество продукции и ряда комплектующих значительно снизилось. Сегодня на предприятиях ОПК медленно ведется работа по восстановлению численности специалистов и соответствующему оснащению служб, обеспечивающих качество, – отделов технического контроля, служб стандартизации, управления качеством, которые были упразднены в кризисные времена. Очевидно, что в промышленном производстве качество не может быть гарантировано без проведения комплекса работ по совершенствованию системы управления. Приходится сталкиваться также



Олег Бочкарёв



Владимир Гутенев

с проблемой снижения планки требовательности при сертификации систем качества.

В ряде корпораций стали использовать свои критерии и стандарты в отношении поставщиков с точки зрения качества. Роскосмос и Ростех разработали и ввели методические рекомендации по формированию требований к поставщикам, Росатом – отдельный стандарт по закупкам, Алмаз-Антей – узкоспециализированный стандарт по системе менеджмента качества, Росавиация предложила собственную методику оценки качества поставщиков. Список можно продолжать, но следует отметить, что каждая организация пытается локально решить проблему.

Завершая выступление, В. Гутенев сказал: «Обсуждая перечисленный комплекс вопросов, можно выйти на системные решения, которые позволят обеспечить необходимое качество и для конкуренции на внешних рынках, и для перевооружения наших вооруженных сил».

**Председатель Комитета ЛСОП по оборонной промышленности, заместитель председателя коллегии ВПК РФ Олег Бочкарёв** в своем выступлении отметил, что сейчас формируется и согласовывается Государственная программа вооружения на 2018–2027 годы, в рамках которой планируются закупки вооружений и военной техники. После утверждения документа пред-

приятия оборонной промышленности получат согласованный план работ на ближайшие десять лет.

Параллельно формируется гособоронзаказ на ближайшие три года. В рамках этой работы более детально рассматриваются вопросы номенклатуры, сроки поставок, стоимость продукции и т.д. На совещании «Новые нормы в сфере государственного оборонного заказа и практика их применения», безусловно, должны обсуждаться и вопросы качества.

Необходимо также попытаться решить проблемы, связанные с реализацией Федерального закона № 275 «О государственном оборонном заказе», поскольку от представителей оборонной промышленности поступают сигналы о том, что документ требует доработки. Следует также обратить внимание, что с 1 января 2018 года начнут действовать новые модели ценообразования в сфере ГОЗ.

О. Бочкарёв напомнил, что совместно с представителями предприятий в течение двух лет велась рабо-

та по принятию изменений в нормативный акт «Отсчет штрафных санкций при невыполнении заданий гособоронзаказа». К сожалению, имеются факты невыполнения плановых контрактов по ГОЗ. Но штрафные санкции, предъявляемые заказчиком к исполнителям, несоразмерны уровню их проступка. Этот нормативный документ был доработан и теперь необходимо получить от предприятий оборонной промышленности обратную связь по реализации новых норм.

**Заместитель руководителя ФАС России Даниил Фесюк** рассказал о практике правоприменения новых норм в сфере ГОЗ и проектируемых дополнениях. Принятый в 2015 году блок поправок в ФЗ № 275 представляет собой два новых раздела закона. Первый раздел предусматривает введение механизма расчета между предприятиями через систему отдельных счетов, второй – определяет предмет контроля и регламентирует деятельность контролирующих органов.

Для сферы контроля наиболее важным стало установление запретов на действия вовлеченных в сферу ГОЗ хозяйствующих субъектов. Предусмотренные законом запреты позволили выстроить единообразную практику контроля, не только проверяющие, но и исполнители – госорганизации – понимают свои права и обязанности. В результате снизилось количество судебных обжалований решений ФАС России: доля отмененных решений за последние два года составила менее 3%. Конечно, не все удалось учесть сразу. Дополнительно были введены нормы, обязывающие поставщиков, занимающих доминирующее положение в сфере поставки комплектующих, заключать соответствующие контракты, а также нормы ответственности для отказников в виде штрафов, положение о ведении реестра таких организаций.

В конце 2016 года были внесены изменения, предусматривающие осуществление казначейского сопровождения госконтрактов. Конкретные нормы по такому сопровождению включены в проект бюджета на 2018 год. Среди подзаконных актов следует отметить Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2017 года № 208 «О государственном регулировании цен», определяющее механизм формирования прогнозных цен, и Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2017 года № 1193, в соответствии с которым внесены изменения в типовые условия госконтрактов на выполнение оборонного заказа.

За невыполнение условий контрактов в 2016 году ФАС вынесено более тысячи постановлений, в 2017-м – более полутора тысяч штрафов наложено на руководителей предприятий. При этом в большинстве случаев за срыв должны были отвечать должностные лица государственных заказчиков.

В стадии подготовки находятся поправки в законодательство, инициированные коллегией ВПК РФ:

нормы об обязательном согласовании технических заданий с генеральными конструкторами, ужесточении требований к авансированию долгосрочных работ, распространении запретов на отвлечение денежных средств и завышение цен при выполнении работ по техническому перевооружению. Эти средства пока не охвачены методами контроля, поскольку реализуются через механизм субсидирования.

Какие проблемы видит ФАС при применении новых норм? Наиболее сложным является вопрос допустимости операций по счетам в рамках сопровождения: сейчас банковского, а в перспективе – казначейского. С одной стороны, статьи закона определяют перечень разрешенных операций, но в отношении общехозяйственных расходов до сих пор продолжается дискуссия. Особые трудности вызывают сочетание норм, регулирующих режим отдельного счета, и запрет использования полученных средств на цели, не связанные с выполнением ГОЗ.

По мнению Д. Фесюка, важный вопрос – сохранение для организаций привлекательности работы по ГОЗ. Сегодня участие в ГОЗ означает для предприятий необходимость решения следующих задач: дополнительная нагрузка на бухгалтерию, выстраивание взаимоотношений с банком и федеральным казначейством, необходимость согласования уровня прибыли и ожидание закрытия контракта для списания остатков с отдельного счета. Задача ФАС – свести к минимуму эти транзакционные издержки.

**Заместитель начальника юридического управления ФАС России в сфере ГОЗ Михаил Кирпичев** в своем выступлении осветил вопросы создания новой системы сертификации соответствия квалификационным требованиям в сфере ГОЗ.

Концепция качества была предложена в рамках работы экспертного совета в сфере ГОЗ при ФАС. Сформулирована задача разработать элемент системы, обеспечивающий качество продукции. Основной организационный механизм, реализуемый в рамках концепции, – внедрение национального базового стандарта, на основании которого будут разрабатываться соответствующие отраслевые стандарты.

Такие системы уже функционируют в госкорпорациях, но существуют проблемы, когда предъявляют требования в ФАС, которой приходится разбираться с жалобами участников торгов на то, что эти требования не соответствуют закону. Получается парадоксальная ситуация – требования государственного заказчика к поставщикам ограничены законом, а его ответственность за результат не ограничена. Чем в этом случае полезен национальный стандарт? Существуют единые государственные требования к разработке стандартов, открытых, доступных для любой организации, при этом заказчик также не сможет злоупотреблять своими правами, его требования должны соответствовать данному стандарту.



Ключевое отличие предлагаемой системы от существующей ISO 9000 в том, что она будет действовать под государственным контролем. При необходимости можно уточнить лицензионные требования, внести соответствующие изменения и требовать для получения лицензии на разработку и производство вооружений предоставления информации о соответствии квалификационным требованиям, изложенным в стандарте.

Система менеджмента качества и система соответствия квалификационным требованиям могут функционировать параллельно, но новая квалификационная система под контролем государства может заменить систему менеджмента качества.

В рамках новой системы нормы, существующие в госкорпорациях, могут быть легализованы при проверке наличия в них избыточных требований.

Недостатками существующей системы менеджмента качества ISO 9000 при производстве военной техники являются оценочность требований, универсальный характер применения стандарта, не учитывающий отраслевую специфику, наличие на рынке огромного количества нерегулируемых систем сертификации, необходимость разработки многочисленных документов в процессе сертификации, доступность сертификатов.

В настоящее время разработана дорожная карта создания национальной системы сертификации, прописаны семь основных шагов по ее реализации и определены необходимые изменения в законодательстве.

**Представитель ФГУП «ЦНИИ «Центр» Олег Сергеев** представил результаты мониторинга применения новых законодательных норм в сфере ГОЗ, осуществляемого «ЦНИИ «Центр». После внесения изменений в закон о ГОЗ количество обращений предприятий в Минпромторг существенно снизилось. Тем не менее, по мнению представителей многих предприятий ОПК, закон о ГОЗ нуждается не только в шлифовке, но и в существенных изменениях, что подтверждается данными ЕИС о значительных остатках денежных средств на отдельных счетах.

В соответствии с последними изменениями в законе был ужесточен порядок возмещения средств на формирование запасов. Предприятия тратят на создание запасов собственные и заемные средства, при этом вынуждены платить проценты по кредитам, ожидая закрытия контрактов. Еще одна актуальная проблема – отказ предприятий работать на условиях кооперации в системе отдельных счетов.

Кроме того, головному исполнителю разрешено возвращать с отдельного счета часть суммы кредитов и процентов по ним при согласовании с государственным заказчиком. Однако механизм согласования нормативными актами не определен. Также не урегулирован ряд вопросов с оплатой физическим лицам и погашением отдельных статей расходов, в частности по электроэнергии.

Вопросам связи финансовых и технологических аспектов функционирования системы ГОЗ было посвящено выступление **члена Общественной палаты Российской Федерации, члена бюро Лиги содействия оборонным предприятиям Иосифа Дискана**. Он отметил необходимость создания совместной рабочей группы Комиссии Госдумы по правовому обеспечению развития организаций ОПК и ЛСОП. При решении вопросов правового обеспечения следует учитывать два момента. Первый – изменение характера деятельности предприятий ОПК в ближайшее время, поскольку в новых условиях значительно увеличивается доля НИР и ОКР, а это другая структура затрат и иные риски. Система правового обеспечения ГОЗ не очень хорошо работает с рисками. Второй момент связан с реализацией поручения Президента РФ повысить долю гражданской продукции, а значит в программу правового обеспечения необходимо уже сегодня закладывать соответствующие ресурсы.

Что касается проблем качества, то, с одной стороны, ФАС предлагает новую систему сертификации, то есть организационно-правовые меры, а с другой – Министерство обороны выпускает приказ о машиничитаемой системе маркировки, Минфин готовит закон о системе маркировки практически всей продукции. Возникает вопрос: как сопряжены эти две системы? Много говорится о снижении издержек предприятий ОПК, однако издержки – не самоцель, важно соотношение цена/качество. А когда разделены проблемы движения денег и технологические процессы, непонятно, как обеспечивать данное соотношение. Необходимо законодательно зафиксировать интеграцию финансовых и технологических процессов, то есть расширить системы ERP.

Сегодня в планировании под новые задачи необходимо закладывать сквозные программы – от НИР до перехода к массовому производству. ГОЗ ориентирован на производство, элементы, связанные с рисками, не регламентируются, необходимо специальное риск-ориентированное законодательство. Важно заранее прорабатывать вопрос об использовании интеллектуальной собственности, созданной в процессе реализации военно-технических программ. В частности, российские банки пока не готовы рассматривать интеллектуальную собственность в качестве обеспечения по предоставляемым кредитам. Также необходимо думать о том, как обеспечить целевое финансирование программ производства гражданской продукции на предприятиях ОПК, в частности, целесообразно создание специализированного фонда проектного финансирования.

---

**Материал подготовили Вадим ГРИНБЕРГ  
и Ольга КАЗАНЦЕВА**