ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ В ГОСЗАКУПКАХ ДЛЯ НУЖД

ОБОРОНЫ И ЕГО КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ

В.М. КОРЯКИН

Корякин Виктор Михайлович, доктор юридических наук, доцент, профессор Военного университета.

В статье рассматриваются проблемы, связанные с формированием цен на продукцию военного назначения, дается оценка коррупциогенности правовых норм, регулирующих ценообразование в закупках товаров, работ и услуг для нужд обороны.

Ключевые слова: ценообразование, государственные закупки, коррупция, коррупциогенность законодательства.

Pricing in the public procurement for the needs of defense and the corruption potential

V.M. Koryakin

The article examines the problems associated with the formation of prices of products of military purpose, provides an assessment of the corruption potential of legal norms regulating pricing in the procurement of goods, works and services for the needs of defense.

Key words: price formation, public procurement, corruption, correplacemnet legislation.

Практика осуществления государственных закупок для нужд обороны страны и военной безопасности государства свидетельствует, что наиболее сложной и противоречивой сферой общественных отношений, связанной с формированием государственного заказа, являются проблемы ценообразования на закупаемую продукцию, работы, услуги. Общепризнано, что цена - это одно из существенных условий контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд <1>.

--------------------------------

<1> Свининых Е.А. Цена контракта и цена на продукцию как условия государственного контракта по государственному оборонному заказу // Электронное научное издание "Военное право". 2013. N 4. http://www.voennoepravo.ru.

Как указывается в специальной литературе, "в настоящее время основные коррупционные составляющие возникают на этапе планирования закупок товаров, работ, услуг при экономическом обосновании потребностей государства и расчетах начальной цены контрактов" <2>. На это обстоятельство обращает внимание начальник Управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации А. Аникин. По его словам, отсутствие четкой нормативной регламентации определения порядка установления начальной (максимальной) цены контракта приводит к установлению такой цены не на основе изучения рыночной конъюнктуры, а исходя из выделенных лимитов бюджетного финансирования, что влечет за собой заключение контрактов по завышенным ценам, на крайне невыгодных для государства условиях и создает предпосылки для так называемых откатов <3>.

--------------------------------

<2> Зибзеева Е.В. Оценка эффективности и результативности бюджетных расходов, направленных на размещение государственного заказа // Государственные и муниципальные закупки - 2012: Сборник докладов. М.: Юриспруденция, 2013. С. 73.

<3> Интервью начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации А. Аникина информационному агентству "РИА Новости" от 22.10.2009 // URL: genproc.gov.ru/news/news-10494.

Отсутствие нормативного урегулирования вопросов ценообразования на продукцию ОПК формирует коррупционные риски в деятельности должностных лиц государственных заказчиков. Речь идет прежде всего о формировании начальной (максимальной) цены государственного контракта. Распространены нарушения, связанные с подписанием должностными лицами дополнительных соглашений к государственным контрактам об изменении их условий и стоимости. В результате, по данным Счетной палаты Российской Федерации, сохраняется низкая эффективность проводимых торгов по закупкам ВВСТ. С 2007 г. уровень снижения начальной цены контракта не превышает трех процентов, в то время как в мировой практике эта величина находится в пределах 15 - 20 процентов <4>.

--------------------------------

<4> Алешин В. Коррупционные риски в ОПК сохраняются // Военно-промышленный курьер. 2013. N 27.

На эту проблему главный военный прокурор С.Н. Фридинский указывал в интервью "Российской газете" еще в мае 2011 г. Заказывающие органы Минобороны России нередко создают предпосылки к нарушению закона при ценообразовании продукции. Примером тому могут служить хищения сотен миллионов бюджетных средств должностными лицами 13-го, 21-го и 29-го НИИ и др. В первую очередь это связано с нарушениями при установлении начальной (максимальной) цены государственных контрактов, которая нередко определяется не на основе изучения сложившегося рынка, а исходя из выделенных лимитов. А стоимость продукции и цена работ определяются исполнителями произвольно - их подгоняют под выделенные ассигнования <5>.

--------------------------------

<5> Яшманов Б. Оружие дает откаты: из выделенных на оборонку огромных государственных денег крадется каждый пятый рубль // Российская газета. 2011. 24 мая.

Как видим, с тех пор мало что изменилось.

Следует отметить, что противоречивость рассматриваемой сферы предопределена самим характером и сущностью рыночных отношений: производитель (поставщик) товаров, исполнитель работ всегда стремится продать свою продукцию, результаты труда подороже, а покупатель - приобрести эти товары, работы, услуги по возможно низкой цене (безусловно, с учетом их качества). Как отмечается в научной литературе, с психолого-экономической стороны государственный и частный секторы экономики обладают совершенно различными мотивационными механизмами формирования экономических отношений: если в основе формирования отношений частной собственности лежит т.н. чувство собственности (отношение к имуществу как к своему) и чувство выгоды (в основе которого лежит максимизация доходов), то в государственном секторе экономики движущую основу составляют "социальные интересы общества" и "интересы государства", оттесняя экономическую выгоду на второй план (т.е. все с точностью до наоборот) <6>.

--------------------------------

<6> Елисеев В.С. "Государственный сектор экономики" + "гражданское законодательство" = "источник коррупции" // Право и бизнес: Сборник статей I Ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова. М.: Юрист, 2012.

Согласно официальным данным Департамента вооружения Вооруженных Сил Российской Федерации, сегодня по ряду материалов ценовые показатели завышены на 15 - 20 процентов. Такие случаи далеко не единичны. При этом предприятия не могут доказать в Федеральной службе по тарифам (ФСТ России) обоснованность представленной цены и вынуждены ее существенно снижать. Так, один из заводов, заявив первоначально цену на свое изделие 20,1 млн. руб., смог зарегистрировать в ФСТ России цену только в размере 13,6 млн. руб. "Чтобы понимать уровень "беды", - отметил глава Департамента вооружения А. Гуляев, - приведу наиболее наглядный пример с предприятием, которое производит тяжелые металлические причалы. Разница представляемой в обоснование цены и цены, зарегистрированной ФСТ, составляет 134 млн. руб., или 32 процента" <7>.

--------------------------------

<7> Гендиректор оборонного предприятия "Звездочка" подозревается в хищении 265 миллионов рублей // Российская газета. 2011. 15 июля.

До вступления в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе) вопросы ценообразования на продукцию, закупаемую для государственных нужд, регулировались главным образом на подзаконном ведомственном уровне. Единое законодательное регулирование данных вопросов отсутствовало, что создавало многочисленные предпосылки для злоупотреблений в данной сфере, в том числе коррупционного характера.

С принятием и вступлением в силу Закона о контрактной системе ситуация в определенной мере стабилизировалась. В соответствии со ст. 22 указанного законодательного акта начальная (максимальная) цена контракта и цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующих методов:

а) **метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)**, который заключается в установлении цены контракта на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг. При применении данного метода информация о ценах товаров, работ, услуг должна быть получена с учетом сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. При применении этого метода заказчик может использовать обоснованные им коэффициенты или индексы для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках товаров, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. В целях применения рассматриваемого метода могут использоваться общедоступная информация о рыночных ценах товаров, работ, услуг, информация о ценах товаров, работ, услуг, полученная по запросу заказчика у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), осуществляющих поставки идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг, а также информация, полученная в результате размещения запросов цен товаров, работ, услуг в единой информационной системе. Важно отметить, что Закон о контрактной системе определяет метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) в качестве приоритетного для определения и обоснования цены контракта;

б) **нормативный метод**, который заключается в расчете цены контракта на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установленных в соответствии со ст. 19 Закона о контрактной системе <8> в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг;

--------------------------------

<8> К числу таких требований данный Закон относит требования к количеству, качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации.

в) **тарифный метод,** который применяется заказчиком в случаях, если в соответствии с законодательством Российской Федерации цены закупаемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд подлежат государственному регулированию. В этом случае цена контракта определяется в соответствии с установленным тарифом (ценой) на товары, работы, услуги;

г) **проектно-сметный метод**, который заключается в определении цены контракта на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства на основании проектной документации в соответствии с методиками и нормативами (государственными элементными сметными нормами) строительных работ и специальных строительных работ, утвержденными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства;

д) **затратный метод**, который заключается в определении цены контракта как суммы произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров, работ, услуг, затраты на транспортировку, хранение, страхование и иные затраты. Информация об обычной прибыли для определенной сферы деятельности может быть получена заказчиком исходя из анализа контрактов, размещенных в единой информационной системе, других общедоступных источников информации, в том числе информации информационно-ценовых агентств, общедоступных результатов изучения рынка, а также результатов изучения рынка, проведенного по инициативе заказчика. Данный метод применяется в случае невозможности применения иных методов или в дополнение к иным методам.

Законодательное закрепление методов определения и обоснования цены государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны и военной безопасности, безусловно, существенно упорядочит отношения в сфере ценообразования. Однако, по нашему мнению, было бы преждевременным утверждать, что их практическое применение полностью обезопасит государственные закупки от коррупционных рисков. Анализ норм Закона о контрактной системе и изучение правоприменительной деятельности в сфере государственных закупок, в том числе судебной практики, позволяют сформулировать прогноз возникновения коррупционных рисков при применении перечисленных выше методов (см. табл.).

Таблица

Прогнозная оценка коррупционных рисков при применении

различных методов определения цены государственного

контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание

услуг для нужд обороны и военной безопасности <9>

--------------------------------

<9> Корякин В.М. Уничтожить коррупцию в зародыше // Военно-промышленный курьер. 2013. N 34.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Наименование метода** | **Содержание метода** | **Коррупционные риски** |
| Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) | Установление цены контракта на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или, при их отсутствии, однородных товаров, работ, услуг | - возможность учета ценовых предложений, не отвечающих реальным рыночным ценам;- вероятность завышения ценовых предложений по сговору как поставщиков между собой, так и между заказчиками и поставщиками;- субъективизм заказчика при обосновании им коэффициентов и индексов для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в их характеристиках, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг |
| Нормативный метод | Расчет цены контракта осуществляется на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, к количеству, качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг, что позволяет обеспечить государственные нужды, но не приводит к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши | - возможность ошибок в расчетах цены за счет отличий в функциональных и качественных характеристиках закупаемых товаров, работ, услуг;- возможность расчета цены без учета специфики условий поставки, сроков оплаты и изменения цен;- неопределенность и неоднозначность трактовки понятия "товары, работы, услуги с избыточными потребительскими свойствами" |
| Тарифный метод | Цена контракта определяется в соответствии с установленным тарифом (ценой) на товары, работы, услуги | Поскольку государственные тарифы на товары, работы, услуги, как правило, ниже рыночных цен, возрастает:- вероятность уклонения заказчика от конкурентных процедур и осуществления закупок у единственного поставщика;- стремление поставщика (исполнителя) извлечь прибыль за счет снижения качества поставляемых товаров, выполняемых работ, поставляемых услуг |
| Проектно-сметный метод | Цена контракта определяется на основании проектной документации в соответствии с методиками и нормативами (государственными элементными сметными нормами) строительных работ и специальных строительных работ | Коррупционные риски те же, что и при применении тарифного метода |
| Затратный метод | Цена контракта определяется как сумма произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли | - вероятность завышения цены путем включения в ее состав дополнительных затрат;- неопределенность и неоднозначность трактовки понятия "обычная для определенной сферы прибыль" |

Как уже отмечалось выше, согласно Закону о контрактной системе метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным для определения и обоснования цены контракта. Однако, как указывается специалистами, при практическом его применении могут возникнуть ряд серьезных проблем <10>. Так, законодательством не предусмотрено, цены скольких потенциальных участников размещения заказа необходимо учитывать при расчете начальной (максимальной) цены контракта, какую цену нужно использовать при определении начальной (максимальной) цены контракта: среднее значение всех собранных заказчиком цен, минимальную/максимальную из всех цен или какую-то иную, какие именно сведения необходимо указывать в документации о торгах или в извещении о проведении запроса котировок в качестве источников информации о ценах. Все это вызывает определенные трудности у заказчика и уполномоченных органов, так как отсутствие подробного алгоритма действий при осуществлении расчета начальной (максимальной) цены контракта приводит к многочисленным претензиям со стороны контрольных и правоохранительных органов по поводу необоснованности установления той или иной начальной (максимальной) цены контракта (в том числе завышения такой цены и неэффективного использования бюджетных средств или установления необоснованно заниженной цены и ограничения количества участников размещения заказа).

--------------------------------

<10> Сургутская И.А. Актуальные вопросы расчета начальной (максимальной) цены контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд // Государственные и муниципальные закупки - 2012: Сборник докладов. М.: Юриспруденция, 2013. С. 195.

Явный коррупциогенный характер носит норма, предусмотренная ч. 12 ст. 22 Закона о контрактной системе, согласно которой в случае невозможности применения перечисленных выше методов заказчику предоставляется право применить иные методы. В этом случае заказчик обязан обосновать невозможность применения указанных методов.

Как представляется, данные нормы предоставляют заказчику широкое поле для действий по своему усмотрению, поскольку Закон не уточняет, что понимается под "иными методами определения начальной (максимальной) цены контракта", а также не конкретизирует, каким образом заказчик должен "обосновать невозможность" применения методов, установленных Законом. В связи с этим вполне реальны ситуации, когда недобросовестный заказчик, пользуясь указанными весьма неопределенными нормами, будет самостоятельно, в угоду личным корыстным интересам определять начальные цены закупаемых товаров, работ и услуг, включая в них расходы на ожидаемый откат.

Возникновению коррупционных ситуаций в сфере ценообразования при госзакупках способствует также то обстоятельство, что, по справедливому утверждению аналитиков, на сегодняшний день практически невозможно привлечь к ответственности виновных по фактам умышленного завышения цен в процессе государственных закупок в связи с отсутствием нормативного толкования понятия "завышение цен" и порядка его расчета. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ) может наступить лишь в случае нецелевого расходования бюджетных средств свыше полутора миллиона рублей, то есть уголовный закон допускает, по сути, нецелевое расходование в пределах названной суммы <11>.

--------------------------------

<11> Козин М.Н., Алексеев А.В., Хачатрян Г.А. Эволюция нормативно-правового регулирования государственных закупок: проблемы и противоречия // Вестник СГАП. 2009. N 6.

В научной литературе отмечается еще одна серьезная проблема ценообразования, вытекающая из практики проведения аукционов, предполагающей изменение цены закупки в сторону ее снижения <12>. Обычно аукционы ориентированы на рыночную продукцию с рыночной ценой, т.е. заказчик вынужден назначить такую начальную цену, при которой аукцион должен состояться. Возможным это становится лишь в случае завышенной первоначальной цены, так как при назначении справедливой цены аукцион не состоится - не будет игры на понижение, а при заниженной цене - не поступит заявок на участие. В итоге проведенный и состоявшийся аукцион приводит к перерасходу государственных средств, а завышенная цена контракта, в свою очередь, создает условия для формирования откатов.

--------------------------------

<12> Козин М.Н., Хачатрян Г.А. О необходимости учета сезонных колебаний в определении начальной цены контракта и оценке эффективности государственных закупок // Вооружение и экономика. 2010. N 3.

Одним из способов завышения цены закупаемой продукции в целях резервирования части полученных денежных средств на "откаты" является включение в цену несуществующих потребительских качеств товара либо заведомо не предусмотренных дополнительных расходов на ее производство и доставку заказчику. Один из таких "оригинальных" способов был вскрыт в ходе прокурорской проверки реализации двух государственных контрактов, заключенных ОАО "Оборонсервис" на поставку в Минобороны России бронеавтомобилей итальянской фирмы Iveco, предназначенных для выполнения боевых задач. При поставке сборочных комплектов бронированных автомобилей из Италии на территорию Российской Федерации в таможенные органы сотрудниками ОАО "Оборонсервис" были представлены заведомо ложные декларации, в соответствии с которыми поставляемая продукция предназначалась якобы для медицинских целей. Поскольку продукция, предназначенная для медицинских целей, в соответствии с законодательством освобождается от таможенных платежей, ОАО "Оборонсервис" незаконно уклонилось от их уплаты на сумму свыше 320 млн. руб. Чтобы на границе скрыть обман, с итальянским производителем был заключен договор на поставку дополнительного медицинского оборудования - носилок, проблесковых маячков и наклеек "Красный Крест", которые были нанесены на автомобили перед их транспортировкой через границу России <13>.

--------------------------------

<13> Беляев К. Указ. соч.

Еще одним примером использования завышенных цен на продукцию, работы и услуги в целях получения неправомерного обогащения является уголовное дело о махинациях с бывшим автопарком Генерального штаба Вооруженных Сил <14>. В данном уголовном деле идет речь о миллиардных контрактах с ФГУП "Санкт-Петербургский инженерно-технический центр Минобороны России" по обслуживанию 560 автомобилей, которые Минобороны России фактически арендовало само у себя. Контракт был заключен с многочисленными нарушениями, а цены в нем существенно завышены. Годовое обслуживание только одного автомобиля обходилось государству в 6,1 млн. руб. За эти деньги, по мнению экспертов, можно было приобрести две новые элитные иномарки или с десяток машин среднего класса.

--------------------------------

<14> http://izvestia.ru/news/547756

Цена первого государственного контракта, рассчитанного до 2010 г., составила около 400 млн. руб. За несколько дней до его окончания с руководителем ФГУП В. Пузиковым, родственником тогдашнего Министра обороны Российской Федерации А.Э. Сердюкова, был заключен аналогичный контракт, но уже на 3,5 млрд. руб. до конца 2012 г. Между тем юристы и бухгалтеры предупреждали руководство о завышении цен на контракты и нарушениях норм действующего законодательства, в том числе антимонопольного. По самым скромным подсчетам, военное ведомство понесло 12 млн. руб. убытков только от налогообложения и оплаты страховок. Общие же возможные потери от кабального обслуживания транспорта специалисты даже не могли спрогнозировать.

Таким образом, правильное решение вопросов ценообразования при закупках товаров, работ и услуг для нужд обороны страны и военной безопасности государства является одним из важнейших факторов предупреждения коррупции в данной сфере.

Библиография

1. Алешин В. Коррупционные риски в ОПК сохраняются // Военно-промышленный курьер. 2013. N 27.

2. Беляев К. В едином строю - против коррупции // Красная звезда. 2013. 18 июня.

3. Гендиректор оборонного предприятия "Звездочка" подозревается в хищении 265 миллионов рублей // Российская газета. 2011. 15 июля.

4. Елисеев В.С. "Государственный сектор экономики" + "гражданское законодательство" = "источник коррупции" // Право и бизнес: Сборник статей I Ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова. М.: Юрист, 2012.

5. Зибзеева Е.В. Оценка эффективности и результативности бюджетных расходов, направленных на размещение государственного заказа // Государственные и муниципальные закупки - 2012: Сборник докладов. М.: Юриспруденция, 2013.

6. Интервью начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации А. Аникина информационному агентству "РИА Новости" 22.10.2009 // URL: genproc.gov.ru/news/news-10494.

7. Козин М.Н., Алексеев А.В., Хачатрян Г.А. Эволюция нормативно-правового регулирования государственных закупок: проблемы и противоречия // Вестник СГАП. 2009. N 6.

8. Козин М.Н. О необходимости учета сезонных колебаний в определении начальной цены контракта и оценке эффективности государственных закупок // Вооружение и экономика. 2010. N 3.

9. Корякин В.М. Уничтожить коррупцию в зародыше // Военно-промышленный курьер. 2013. N 34.

10. Свининых Е.А. Цена контракта и цена на продукцию как условия государственного контракта по государственному оборонному заказу // Электронное научное издание "Военное право". 2013. Выпуск N 4 // http://www.voennoepravo.ru.

11. Сургутская И.А. Актуальные вопросы расчета начальной (максимальной) цены контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд // Государственные и муниципальные закупки - 2012: Сборник докладов. М.: Юриспруденция, 2013.

12. Яшманов Б. Оружие дает откаты: из выделенных на оборонку огромных государственных денег крадется каждый пятый рубль // Российская газета. 2011. 24 мая.

13. http://izvestia.ru/news/547756.