

Начальник Юридического управления в сфере ГОЗ ФАС России, старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат экономических наук Игорь Васильевич БАШЛАКОВ-НИКОЛАЕВ видит основной задачей ведомства создание эффективной системы экономических стимулов в отрасли, что позволит найти баланс между интересами заказчика и исполнителей. Кроме того, в сфере гособоронзаказа требуется дальнейшее развитие конкуренции и совершенствование системы ценообразования.

— Игорь Васильевич, какие полномочия в сфере гособоронзаказа сегодня осуществляет ФАС России и как их объем изменился за прошедший год?

— В дополнение к полномочиям по контролю в сфере ГОЗ, которые перешли к ФАС с 1 января 2015 года, в июле 2015 года ФАС России также были переданы полномочия Федеральной службы по тарифам, касающиеся государственного регулирования цен и тарифов в ГОЗ. За этот год было сделано немало, в частности, принят Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». ФАС России готовила поправки в части контроля, рассмотрения дел о нарушении законодательства о ГОЗ, установлении запретов и приложила усилие к тому, чтобы ужесточить ответственность в сфере ГОЗ, включив несколько соответствующих норм в КоАП РФ.

Мы исходили из того, что, раз установлены правила и запреты, можно вводить и ответственность за их нарушение — в том числе чтобы не допустить подобных нарушений в дальнейшем.

Первые результаты по возбуждению дел и привлечению к ответственности у нас уже есть. Следующий год, по-видимому, пройдет под знаком более крупных дел, которые повлияют на отношения в сфере ГОЗ в целом. Наверняка не обойдется и без модернизации закона. Одно из жестких нововведений 2015 года, напрямую не касающееся деятельности ФАС, — система отдельных банковских счетов для расчетов в сфере ГОЗ — вызывает много жалоб, просьб его подкорректировать. Мы, пользуясь случаем, тоже будем уточнять закон в своей части. Кроме того, перед ФАС России стоит задача за контролем и надзором не упустить вопросы развития производства, развития конкуренции и тем самым решать вопросы поддержки производителей продукции военного назначения.

— Получается, до внесения поправок в КоАП ответственность исполнителей была минимальной?

— Существовали нормы, которые запрещали некоторые процедурные действия при проведении торгов, определении начальной (максимальной) цены. Также существовал запрет на грубые нарушения при ведении раздельного учета финансово-хозяйственной деятельности по контрактам. Мы посмотрели на правовое регулирование ответственности системно и посчитали, что необходимо вводить общие запреты. Поправки в закон готовились в первую очередь для того, чтобы предотвратить вывод денег из ГОЗ, то есть, по сути, воровство. Для этого и была создана система отдельных счетов. В свою очередь, ФАС России постаралась ввести запрет на осуществление любых действий, которые могут привести к необоснованному росту цен и использованию денег на цели, не

связанные с ГОЗ. В КоАП были введены нормы, которые корреспондируют с запретами, установленными в части 3 статьи 8 закона о ГОЗ (запрет на неисполнение или ненадлежащее исполнение госконтракта, на использование средств на цели, не связанные с выполнением ГОЗ). Появился и новый вид штрафа: двукратный размер суммы, потраченной не на цели ГОЗ.

Кроме того, был увеличен срок привлечения к административной ответственности в сфере ГОЗ. Ранее этот срок составлял всего два месяца. Притом что ряд дел возбуждается прокуратурой в разных концах страны, за такое время провести расследование и привлечь виновных к ответственности очень сложно. Иногда это не удавалось сделать просто из-за времени, которое уходило на почтовые пересылки.

Все описанные меры должны стимулировать законопослушное поведение в сфере ГОЗ и обеспечить его выполнение.

— Новые нормы в части ответственности уже проходят практическую обкатку? Есть ли уже судебная практика?

— Основные нормы, которые касаются ответственности за нарушение запретов, еще не успели заработать. Проверочная деятельность проводилась, но не завершились возбужденные дела. Процедура такая: вначале идет рассмотрение дела о нарушении законодательства в сфере ГОЗ, то есть мы анализируем, нарушен ли запрет, и только потом возбуждается дело об административном правонарушении. Так что практика по этим статьям появится в 2016 году.

В прошлом году, когда мы только включились в работу в сфере ГОЗ, при контроле и надзоре мы чаще применяли антимонопольное законодательство. Возбуждались дела о злоупотреблении доминирующим положением в сфере ГОЗ, а также по статье 11 закона о защите конкуренции — по нарушениям, связанным с картельными соглашениями и сговором на торгах.

— Как обеспечить конкуренцию в такой специфической сфере, как гособоронзаказ?

— Безусловно, она отличается от сфер рыночной экономики. ГОЗ — это не открытый рынок, здесь существует жесткое государственное регулирование. Какой должна быть конкуренция в этой сфере, вопрос дискуссионный. Но очевидно, что при наличии госрегулирования важно не забывать и о стимулировании предприятий. С одной стороны, регулирование цен не должно приводить к их банкротству, с другой — средства ГОЗ не должны тратиться бесконтрольно.

Эта сфера содержит элементы плановой экономики, она более детерминирована, и работать в ней сложнее. Реакция этой среды на антимонопольное воздействие также может быть иной, чем в «открытых» отраслях рыночной экономики. Так что здесь нужно очень аккуратно использовать методы антимонопольного контроля и, учитывая, что цены регулируются, уделять особое внимание механизмам ценообразования, экономического и, возможно, налогового стимулирования.

— В рамках ГОЗ существует такой инструмент, как реестр единственных поставщиков вооружения и военной техники. Насколько активно он применяется?

— Производители включаются в этот реестр в установленном Правительством РФ порядке, то есть по заявлению государственного заказчика и на основании заключения отраслевых органов (Минпромторга России, Росатома и Роскосмоса) в том числе и о том, что в течение года больше никто не сможет освоить выпуск соответствующей продукции. Проверку заявлений и непосредственное решение о включении в реестр осуществляет ФАС России. Наличие этого реестра, с одной стороны, обеспечивает заказчику возможность в ускоренном порядке заключить контракт с поставщиком. Тот априори доминирует на рынке и не имеет права необоснованно повысить цены или уклониться от заключения контракта. С другой стороны, этот инструмент сдерживает развитие конкуренции. Если бы на рынке знали о наличии потребности в тех или иных изделиях, конкуренты могли бы предложить свои услуги, свои цены, возможно, наладили бы производство.

Поэтому раскрытие этого реестра — разумеется, с учетом требований о лицензировании военной техники и сохранении сведений, составляющих государственную тайну, — способствовало бы развитию конкуренции и в итоге созданию новых производств и снижению цен. Так что этот инструмент нужно трансформировать.

Кроме того, в сфере ГОЗ активно используется такой механизм заключения государственных контрактов, как закрытые торги. Хотя заказчики и обязаны привлекать к таким торгам всех потенциальных производителей и поставщиков с учетом их допуска к таким торгам на основании лицензий, однако реализация данной модели отбора поставщиков требует контроля.

Объясняется это тем, что заказчики могут привлекать к закрытым торгам не всех потенциальных участников и в результате торги будут проводиться на псевдоконкурентном рынке. Кроме того, если обеспечить участие в конкурсе или аукционе всех возможных потенциальных участников — например, с помощью реестра потенциальных поставщиков, имеющих желание, возможности и соответствующие лицензии, — условия конкуренции улучшатся и цены наверняка снизятся. Это тоже одно из возможных направлений развития регулирования.

— По выступлениям ответственных чиновников складывается ощущение, что едва ли не главная проблема в сфере ГОЗ — необоснованное повышение цен исполнителями контрактов. Насколько остро она стоит сейчас?

— Проблема в том, что совершенной системы государственного регулирования цен не существует. Хозяйствующие субъекты — в сфере ГОЗ это главные исполнители и исполнители — всегда стремятся увеличить цену и обосновать это увеличение, а государственные заказчики заинтересованы в том, чтобы снизить цену. Здесь важно найти компромисс. Инструмент регулирования цен призван обеспечить, с одной стороны, выполнение государством своих функций заказчика вооружения и военной техники в интересах общества, с другой стороны — модернизацию и развитие производства. Механизмы ценообразования помогают предотвращать и коррупционные риски: если цена справедлива, откаты становятся невозможны. Что касается производителей, они должны получить возмещение произведенных затрат и какую-то прибыль, которая позволила бы им развиваться. Военные производства дорогостоящие и требуют большого количества ресурсов, в том числе научных исследований, технологий, специальных станков.

Нахождение гармонии между заказчиком и исполнителем и создание справедливой системы ценообразования — это цель регулирования цен в сфере ГОЗ. Данная задача может решаться при условии, что система постоянно развивается, совершенствуется, а ее эффективность повышается.

Государственное регулирование должно содержать элементы экономического, налогового, инвестиционного стимулирования. Причем обязательно должна существовать обратная связь производителя с заказчиком. Если цены регулировать неправильно, то либо будет потрачено слишком

много государственных средств, либо можно нанести урон военной промышленности.

— А каковы основные проблемы сложившейся системы ценообразования?

— В целом система работоспособная, но довольно громоздкая. В ней участвует много регуляторов, заказчики, отраслевые органы, ФАС России как контролирующий орган и орган регулирования цен, иные государственные органы. Наиболее актуальная проблема — отсутствие экономического стимулирования предприятий к сбережению, к эффективному использованию денежных средств, к применению конкурсных процедур для поиска подрядчиков. Предприятия часто ссылаются на то, что цены растут на втором-третьем уровне кооперации, но при этом сами не всегда используют возможности по конкурсному отбору поставщиков материалов и деталей или, например, по налаживанию собственных производств комплектующих для снижения издержек. Подобные стимулы нужно развивать.

Об использовании неконкурентных механизмов, включая реестр единственных поставщиков, мы говорили выше. Также мало используются методы сопоставимых рыночных цен. В сфере ГОЗ цены могут быть выше, чем на открытом рынке, и нет сопоставления с какими-то международными индикаторами. То есть система государственного регулирования цен не использует рыночные механизмы.

Федеральный закон № 223 ФЗ, который регламентирует процедуры закупки отдельными видами юридических лиц, с одной стороны, носит рамочный характер, с другой — не распространяется на всех участников ГОЗ и не обязывает проводить закупки конкурентными способами, которые могли бы снизить цену.

Таким образом, система управления ценообразованием, в том числе управления закупками, требует совершенствования, развития элементов, стимулирующих к повышению эффективности и снижению цен.

— Одно из ограничений, введенных прошлогодними поправками, это запрет для исполнителей госконтрактов на сделки с физлицами и покупке ценных бумаг. В чем смысл данной нормы?

— Закон готовился разными ведомствами. Та его часть, которая регламентирует создание системы отдельных счетов и контроль за движением денежных средств на реализацию ГОЗ, разработана Министерством обороны РФ. Система создавалась для того, чтобы предотвратить вывод денег с текущих счетов в офшоры с последующей их легализацией. Вспомним послание Президента России Федеральному собранию в декабре 2014 года: он сказал, что хищения в сфере гособоронзаказа нужно рассматривать как прямой удар по национальной

безопасности страны. Чтобы решить эту проблему и были предусмотрены запреты на совершение отдельных операций, в том числе и тех, что вы назвали.

Возможно, это чисто механическая защита, тем не менее она действенная и поможет искоренить сложившуюся практику воровства в сфере ГОЗ.

— Вы упомянули о том, что сами предприятия не слишком довольны системой отдельных счетов...

— Безусловно, она предъявляет более жесткие требования к исполнителям и главным исполнителям ГОЗ с точки зрения ведения счетов. Теперь чем больше контрактов, тем больше счетов. А учитывая, что банк выбирается головным исполнителем, у предприятия вполне может быть пять контрактов — пять разных банков. Соответственно, ему значительно труднее администрировать работу по платежам, ведь иногда банки находятся в других населенных пунктах. У предприятий могут быть сотни контрактов на поставку комплектующих, и теперь при обслуживании отдельных счетов объективно увеличивается нагрузка на финансовые подразделения головных исполнителей и исполнителей ГОЗ.

Необходимо отметить, что система отдельных счетов — это, по сути, система обеспечения исполнения ГОЗ. На данном этапе только такая система путем физического запрета использовать денежные средства, выделенные на ГОЗ, на иные цели способна эффективно препятствовать выводу денежных средств недобросовестными участниками. Вместе с тем это не означает, что на замену системе отдельных счетов не придет какая-нибудь более эффективная модель обеспечения выполнения ГОЗ.

Кроме того, система отдельных счетов предусматривает контроль за движением денежных средств, в котором участвуют уполномоченные банки, Министерство обороны РФ, а также Росфинмониторинг. Есть случаи приостановления движения денежных средств, когда Росфинмониторинг классифицирует те или иные сделки как подозрительные.

Кроме того, сами банки тоже могут ограничивать какие-то действия предприятий, в том числе злоупотреблять этими полномочиями. Сейчас статьей 15.40 КоАП предусмотрена ответственность за нарушение банками режима отдельного счета (направление средств ГОЗ на иные цели) — штраф до одного миллиона рублей. По поручению Правительства РФ мы разработали законопроект, который должен ввести в эту статью часть вторую и тем самым установить ответственность за действия и бездействие банка при совершении операции по отдельному счету. По нашему мнению, это защитит предприятия от необоснованных приостановлений и других нарушений со стороны банков.

— Какие у ФАС России планы на 2016–2017 годы с точки зрения совершенствования нормативно-правовой базы в сфере ГОЗ?

— Думаю, что в ближайшее время мы сможем устранить неточности в правовом регулировании некоторых аспектов административной ответственности. Например, сейчас действуют близкие по содержанию нормы в сфере контроля за ценами: статья 14.6 КоАП (нарушение порядка ценообразования) и статья 14.55.2 КоАП (необоснованное завышение цены продукции по государственному оборонному заказу). В этой части потребуются определенные уточнения.

Кроме того, мы участвуем в разработке нового Кодекса об административных правонарушениях. Сейчас создаются новые общая и особенная части кодекса. Если появится решение о принятии закона, мы будем готовы инкорпорировать наши нормы в новую структуру кодекса, если нет — будем совершенствовать регулирование в обычном режиме.

Каких-то особенных новелл, революционных нововведений мы не готовим. В то же время, как я уже сказал, возможны отдельные уточнения. Так, Закон «О государственном оборонном заказе» предусматривает обязанность исполнителя ГОЗ сообщать своим контрагентам о том, что они заключают контракт в рамках ГОЗ. Иногда исполнитель не выполняет эту обязанность, что впоследствии лишает антимонопольный орган возможности применять к этим контрагентам санкции за нарушения порядка выполнения ГОЗ. Так что можно рассмотреть возможность введения административной ответственности за нарушение соответствующей обязанности исполнителя.

Но самое важное, чем мы будем руководствоваться, — необходимость соблюдения прав и законных интересов бизнеса при выполнении ГОЗ. Например, бизнес жалуется, что ему не всегда предоставляются авансы, хотя ГОЗ это предусматривает. Если заказчик необоснованно не предоставляет аванс, при том что соответствующие денежные средства у него есть, необходимо как-то реагировать.

В целом же перед нами стоит задача развития конкуренции в сфере ГОЗ (включая более активное использование конкурентных процедур и расширение доступа к закрытым торгам), создания системы экономических стимулов, совершенствования системы ценообразования и регулирования цен.