

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБОРОННЫЙ ЗАКАЗ. ПО НОВЫМ ПРАВИЛАМ

10 июня 2015 г. Государственная Дума в третьем чтении одобрила изменения в 295-й Федеральный закон «О государственном оборонном заказе». В июле закон вступит в силу. О сути этих изменений, а также о текущей работе ФАС в сфере Оборонного заказа специально для журнала «Госзаказ» рассказал заместитель руководителя ФАС России Максим Александрович Овчинников.

— Указ от 8 сентября 2014 года об упразднении таких структур, как Рособоронпоставка, Рособоронзаказ, передал полномочия Рособоронзаказа ФАС. Какие конкретно функции Рособоронзаказа переданы ФАС?

— Набор полномочий утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации. К ФАС

перешли все полномочия упраздненного Рособоронзаказа, за исключением лицензирования (за лицензирование отвечает Минпромторг) и контроля за исполнением технических регламентов. ФАС – экономический орган. Мы осуществляем контроль за исполнением государственного оборонного заказа, а также за ценообразованием на продукцию военного назначения. В случае неисполнения государственного контракта мы должны выявлять

вину той или иной стороны и накладывать санкции либо на заказчика, либо на исполнителя. Помимо этого в перечень полномочий ФАС России стали входить контроль в сфере размещения государственного оборонного заказа, согласование закрытых способов определения поставщиков и согласование закупок у единственного поставщика.

— С какими сложностями вам пришлось столкнуться?

— Для нас, новых людей в этой области, была некая неясность, как исполнять закон. Если вы возьмете закон 135, в нем детально прописаны запреты, процедуры, порядок проведения проверок, как рассматриваются дела о нарушениях, как принимаются решения. И государственные служащие, которые принимают решения, и хозяйствующие субъекты, которые участвуют в этих процессах — все хорошо себе представляют, как защищать свои права, как устроен сам процесс. Это, по сути, является «квазисудебным разбирательством», которое детально прописано в законе. Оно нужно не столько для ФАС России, сколько для бизнеса, которому в руки дается инструмент защиты своих интересов. Таким образом, мы, во-первых, убираем риски произвола должностного лица, потому что решение всегда комиссионное. Во-вторых, обеспечиваем возможность получения обратной связи. Комиссия принимает решение не только исходя из документов, которые ее члены получили в свое распоряжение, но и исходя из всех выступлений, позиций и опровержений. Все это позволяет повысить уровень объективности информации, которая ложится в основание решения. Когда писался законопроект о внесении изменений в 275-ФЗ, мы по максимуму старались использовать лучшие практики работы по Закону о защите конкуренции с учетом особенностей в сфере ГОЗ.

— Какие изменения будут внесены в 275-й?

— Изменения глобальные. По объему закон был около 20 страниц, сейчас более 100. Можно выделить две части изменений. Первая часть была внесена Минобороны России. Это часть, связанная с контролем использования денежных средств. Минобороны внедряет такой институт, как банковское сопровождение по всей цепочке кооперации. Каждый участник открывает счет, средства с которого не могут уйти никуда, кроме как на оборонный заказ. Тем самым выстраивается защитный механизм, предотвращающий уход денег в офшор непонятному физлицу и т.п. Смысл этих поправок — предотвратить нарушения и ограни-



чить возможности хозяйствующих субъектов осуществлять незаконные действия. В той части, которую предлагали мы, прописан контроль за ценообразованием. Все, что мы можем проверить постфактум. Наша часть связана, во-первых, с введением специальных запретов для исполнителей в сфере ГОЗ на действия, которые могут привести к необоснованному росту цены на продукцию военного назначения. Первое. Запрет на необоснованное отнесение затрат на продукцию военного назначения, не связанных с производством такой продукции. Часто хозяйствующие субъекты одновременно работают на двух рынках: ГОЗ и гражданском. Цена в гособоронзаказе, как правило, считается затратным методом. Понятно, что если мы закупаем подводные лодки, самолеты, то никакой конкуренции нет, никаких индикаторов рыночных нет, соответственно, подходит только затратный метод. Вы обосновываете затраты. Затраты плюс 10–15% прибыли – получается цена. Для того чтобы грамотно посчитать цену на сложное изделие (например подводную лодку или самолет), нужно, чтобы люди месяцы сверяли все расчеты. Это невозможно при формировании цены на изделие. То есть обмануть очень просто. ФАС приходит проверять и обнаруживает два цеха. В одном делается продукция военного назначения, в другом — гражданского. Затраты на содержание гражданского цеха списываются на продукцию военного назначения, что приводит к необоснованному завышению ее

себестоимости. Тем самым сырье, материалы, труд, то есть прямые расходы, составляют около 20%, в то время как накладные расходы могут достигать 50%. Получается, что государство оплачивает а) гражданское производство б) неэффективность производителя. Когда можно переложить затраты на потребителя, то экономить не нужно. Как правило, такой производитель единственный. Теперь в законе есть четкая запись о том, что такие вещи делать нельзя.

Второй запрет в большей степени касается кооперации нижнего уровня. Есть продукция, которая идет, и по ГОЗ контракту, и по гражданскому. По ГОЗ цены устанавливают выше, чем цены, которые сложились на рынке. Почему? Когда поставляют на гражданку, у потребителя нет ограничений по выбору поставщика. Скажем, поставка металла. Если на рынке один металл можно поменять на другой, то для того, чтобы поменять один сплав в самолете на другой, нужно пройти госиспытания. Госиспытания — целая история. Соотношение затрат и выгоды не в пользу диверсификации поставщиков. Получается, что в одном случае у поставщика есть рыночная власть (его не могут заменить), в другом — нет (потребитель сам решает, что ему выгоднее использовать). Разница бывает значительная. Такие примеры, к сожалению, были.

Третий запрет: нельзя использовать деньги по ГОЗу на другие нужды. Специфика финансирования ГОЗ в том, что авансирование по государственным контрактам может достигать 80%. Авансирование нужно, чтобы закупить сырье, материалы, проплатить кооперацию, снизив тем самым валютные ценовые риски. Что происходит сейчас: деньги на головное изделие идут на погашение долгов по гражданке вместо того, чтобы отправить их на закупку сырья для производства этого изделия. Когда приходит время покупать сырье (и кризис это наглядно продемонстрировал), его стоимость оказывается на порядок выше, чем планировалось при формировании цены головной продукции. Производители вновь обращаются к государству с просьбой увеличить цену на конечное изделие. Логика проста: у нас растут издержки, увеличивайте цену. Однако есть такой нюанс: у вас растут издержки еще и потому, что у вас нет стимула экономить. Любые действия, которые приводят к необоснованному росту стоимости продукции военного назначения, будут нами расценены как нарушения закона и, соответственно, будут приняты санкции.

— О каких санкциях идет речь?

— Первый вид санкций носит возмещающий характер. В случае выявления нарушения мы можем

перечислять незаконно полученный доход в бюджет Российской Федерации.

Второй вид санкций носит пресекающий характер. Это административное наказание в виде фиксированного штрафа от 300 тыс. рублей до 1 млн для юридических лиц, либо в виде двукратного размера суммы затрат, необоснованно отнесенных на продукцию военного назначения.

Набор санкций будет достаточно обширен и жесток даже по сравнению с тем, что есть в Законе о защите конкуренции. В этой части изменения значительны.

— Как прописаны процедурные вопросы?

— Остальная часть поправок касается как раз процедурных моментов. Раньше не было специального порядка проведения проверок. Для того чтобы проводить проверки, Рособоронзаказ был вынужден использовать закон 294 — закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Во-первых, все проверки должны были согласовываться в органах прокуратуры. Во-вторых, на проведение проверки дается двадцать дней. В случае проведения специальных экспертиз проверку можно было продлить еще на двадцать дней. Однако для того чтобы исследовать процессы ценообразования, особенно больших проектов, двадцать дней недостаточно. Третье, что нас смущало в 294-м законе, — необходимость выдачи предписаний на месте. Когда предписание выдается на месте должностным лицом, перепроверить его практически невозможно. Это приводит и к коррупционным рискам, и к рискам принятия неверных решений при неполном объеме информации или недостоверной информации.

Кроме того, не было ничего прописано в части процесса принятия решений. Мы избрали коллегиальный принцип принятия решений по аналогии с Законом о защите конкуренции. И включили достаточно детальный порядок рассмотрения дел о нарушении законодательства в сфере государственного оборонного заказа. Этого не было прописано в принципе. Процесс отдавался на откуп контролирующему органу. Нововведение позволит по большому счету защищать интересы, в том числе и представителям промышленности, которые будут понимать, каков порядок и что можно обжаловать в суде, если этот порядок будет нарушен. Раньше порядка в законе не было, обжаловать было нечего. Мы создали регуляторную среду. До сегодняшнего дня был пробел: были прописаны обязанности и полномочия заказчика, обязанности исполнителя, но ничего не было про контроль. Мы этот пробел восполнили. Министерство обороны будет контролировать цепочку распределения бюджетных средств, а ФАС будет контролировать

вопросы, связанные с ценообразованием, вопросы, связанные с формированием цены контракта. По опыту в антимонопольной сфере с 2008 года, когда мы активно занялись металлургией, количество обращений, жалоб, нарушений постоянно снижается. Потому что мы создали условия, при которых нарушать стало невыгодно: большие штрафы, высокая вероятность того, что поймут. В 2009 году только на металлургическом рынке таких нарушений было порядка 10 в год. Сейчас таких нарушений единицы. Бизнес стал понимать, что нарушать невыгодно. Вся прибыль, скажем, от монопольно высокой цены уйдет на выплату штрафов.

Эта же логика будет и в области государственного оборонного заказа. Нам надо создать институциональную среду, обеспечивающую выход на новый уровень правил делового оборота. Сейчас эти правила сильно отличаются от того, что мы видим в гражданской сфере.

— Как вы решаете, в общем-то, новые для ФАС вопросы секретности?

— Мы, разумеется, должны в полной мере соблюдать законодательство о защите государственной тайны. У нас есть для этого все необходимые инструменты, есть режимное секретное подразделение, которое обеспечивает деятельность, связанную с защитой гостайны. Мы используем все необходимые порядки, чтобы получать и обрабатывать секретные документы. Мы используем все наработки, которые были у Рособоронзаказа, чтобы соответствовать законодательству о защите гостайны. Никаких проблем нет.

— Главный документ по рассмотрению жалоб от 19.11.2014 № 727/14 был зарегистрирован в Минюсте 27 февраля 2015-го. Административный регламент, утвержденный этим документом, предписывает рассматривать жалобы по Рособорнзаказу несуществующей уже структурой — Рособоронзаказом.

— В соответствии с Указом президента мы являемся правопреемником Рособоронзаказа. Де-юре у нас есть все полномочия, чтобы осуществлять рассмотрение жалоб в сфере 44-ФЗ. Конечно, нам предстоит еще довести до ума ряд документов. Технические правки необходимо будет сделать. Сейчас мы над этим работаем.

— Как соотносятся старые и новые правила?

— Теперь они одни. Содержательно ничего не изменилось. Мы просто учитываем особенности за-

конодательства об оборонном заказе. Например, в отличие от гражданской сферы, при размещении государственного оборонного заказа можно указывать конкретное наименование изделия в курсной документации. Если речь о вооружении, то это, понятно, нужно делать. Такие небольшие особенности указаны в Законе о государственном оборонном заказе и актах правительства. Они учитываются при рассмотрении конкретных жалоб. Правила, по которым мы принимаем жалобы, для заявителя одни и те же. У нас могут быть организационные внутренние механизмы другие с учетом секретности, с учетом специфики работ и отраслевой специфики, но это ни в коем случае не влияет на заявителя.

— Теперь про ценообразование в гражданской сфере.

— Нами были разработаны базовые принципы определения экономически обоснованного уровня цены товара, реализуемого доминирующим хозяйствующим субъектом.

Это абсолютно европейский подход. Если крупный бизнес остается в «тихой гавани», к нему нет никаких вопросов со стороны ФАС.

Этот документ мы готовили четыре года, учитывая всю практику антимонопольного органа в этой области правоприменения. Документ направлен на то, чтобы анализ ценообразования доминирующих субъектов осуществлялся исключительно на базе современных экономических подходов. Не просто: неоправданно высокая цена потому, что рентабельность большая. Базовые принципы предусматривают проведение глубокого экономического анализа характеристик и особенностей функционирования товарного рынка и определяют разновидности методов анализа цен на экспортно-, импортно-ориентированных и сбалансированных рынках.

Для того чтобы признать нарушение, антимонопольный орган должен доказать, что цена действительно монопольно высокая. То есть доказать, что сложившаяся цена влияет на конкуренцию и приводит к снижению экономического благосостояния. Для экономиста конкуренция не абстракция. Это даже не больший ассортимент и не лучшая цена. Для экономиста конкуренция — механизм, обеспечивающий наиболее эффективное использование ограниченных благ. Если конкуренция есть, то блага используются эффективно. Мы пытаемся сделать наше регулирование, так скажем, просвещенным, для того, чтобы оно грамотно обеспечивало повышение благосостояния. Наши решения должны быть выверены и обоснованы экономически, иначе они могут привести к негативным последствиям для рынков и потребителей. ■