

О последних изменениях в правовом регулировании вопросов деятельности контролирующего органа и ответственности в сфере ГОЗ

В июле 2016 г. были приняты и вступили в силу несколько федеральных законов, которые изменили некоторые аспекты правового регулирования общественных отношений в сфере государственного оборонного заказа (далее также – ГОЗ). В ряде случаев изменились полномочия контролирующего органа в сфере ГОЗ, функции которого с 1 января 2015 г. выполняет ФАС России и ее территориальные органы. Также появились новые запреты в сфере ГОЗ, введены новые составы административной ответственности, а также основания освобождения от ответственности за нарушения антимонопольного законодательства, новый повод для возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере ГОЗ.



*Автор
Игорь Васильевич
Башлаков-Николаев,
начальник
Юридического управления
в сфере ГОЗ ФАС России,
старший научный сотрудник
ИГП РАН, к.э.н., магистр права*

Рассмотрим данные изменения подробнее.

ВВЕДЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОТКАЗ ОТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТА В СФЕРЕ ГОЗ

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. №317-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» и статью 7.29.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – 317-ФЗ) в законодательство о государственном оборонном заказе внесены существенные дополнения, призванные предотвратить необоснованные отказы от заключения контрактов в данной сфере.

Так, в ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон о государственном оборонном заказе) включена часть б.г. В соответствии с нормами данной части заключение контракта по государственному оборонному заказу обязательно для хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на товарном рынке по основаниям, указанным в статье 14 данного закона, при условии отсутствия у него обоснованных экономических или технологических причин для отказа от заключения контракта.



Кроме того, законом 317-ФЗ в ст. 7.29.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) включена часть 2, а сама статья изложена в новой редакции.

Напомним, что в соответствии с ч. 1 ст. 7.29.2 КоАП РФ установлена административная ответственность за отказ или уклонение поставщика российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов, единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), определенного законодательными актами Российской Федерации, актами Президента Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации, от заключения государственного контракта по государственному оборонному заказу, если заключение такого государственного контракта является обязательным для указанных лиц.

В соответствии с ч. 2 ст. 7.29.2 КоАП РФ установлена административная ответственность за отказ или уклонение поставщика (исполнителя, подрядчика), занимающего в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа доминирующее положение, от заключения договора, необходимого для выполнения государственного оборонного заказа, если заключение такого договора является обязательным для указанного лица.

Обязательность заключения договора в сфере государственного оборонного заказа как раз установлена нормами ч. 6 ст. 6 Закона о государственном оборонном заказе (обязательность заключения госконтракта) и ч. 6.1 ст. 6 Закона о государственном оборонном заказе (обязательность заключения контракта).

Общий запрет отказа от заключения договора лицами, занимающими доминирующее положение на товарном рынке, также установлен ст. 10 Закона о защите конкуренции.

Однако для этих разных случаев, установленных чч. 6 и 6.1 ст. 6 Закона о государственном оборонном заказе и ст. 10 Закона о защите конкуренции, применяются различные последствия необоснованного отказа от заключения контракта, основания признания доминирующего положения, основания возможности отказа от заключения договора. Причем для случая, установленного ч. 6 ст. 6 Закона о государственном оборонном заказе, могут устанавливаться такие же последствия, как и в случаях, установленных ст. 10 Закона о защите конкуренции, если лицо, указанное в ч. 6 ст. 6 Закона о защите конкуренции, доминирует на товарном рынке. Если же это не так – то применяются последствия в виде административной ответственности по ч. 1 ст. 7.29.2 КоАП РФ.

Для лиц, отказывающихся от заключения контрактов, которые доминируют на рынке по основаниям, предусмотренным ст. 14 Закона о государственном оборонном заказе, то есть для следующих случаев:

- хозяйствующий субъект включен в установленном порядке в реестр единственных поставщиков (исполнителей, подрядчиков);
- хозяйствующий субъект является единственным производителем продукции по государственному оборонному заказу, использование которой и

(или) ее составных частей, и (или) комплектующих изделий при выполнении государственного оборонного заказа предусмотрено конструкторской или иной документацией либо требованиями государственного заказчика,

предусмотрена административная ответственность по ч. 2 ст. 7.29.2 КоАП РФ.

МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ АНТИМОНОПОЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ В СЛУЧАЕ ВЫЯВЛЕНИЯ ОТКАЗА ОТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА (КОНТРАКТА) В СФЕРЕ ГОЗ

При злоупотреблении доминирующим положением в виде отказа от заключения договора (п. 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции) всем виновным лицам антимонопольным органом ранее выдавалось предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в соответствии со ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, на основании полномочий, установленных п. 3.2 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции.

В случае исполнения предупреждения виновное лицо освобождалось от ответственности. В случае невыполнения предупреждения виновное лицо привлекалось к административной ответственности в соответствии с нормами ст. 14.31 КоАП РФ.

С момента вступления в силу ч. 6.1 ст. 6 Закона о государственном оборонном заказе (15 июля 2016 г.) лица, доминирующие на товарном рынке по специальным основаниям, указанным в ст. 14 Закона о защите конкуренции, привлекаются к административной ответственности в соответствии с нормами ч. 2 ст. 7.29.2 КоАП РФ.

Если же хозяйствующий субъект доминирует на товарном рынке по общим основаниям на основании норм ст. 5 Закона о защите конкуренции, то к такому лицу антимонопольные органы будут применять прежние меры административного принуждения: выдавать предупреждения, а в случае неисполнения предупреждения – привлекать к административной ответственности по ст. 14.31 КоАП РФ.

В том же случае, если лица, указанные в ч. 6 ст. 6 Закона о государственном оборонном заказе, не доминируют на товарном рынке (а следовательно, к ним не может применяться административная ответственность по ст. 14.31 КоАП РФ), будут отказываться (уклоняться) от заключения контракта, то к таким лицам будут применяться меры административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 7.29.2.

Федеральным законом 317-ФЗ Федеральной антимонопольной службе предоставлен доступ к информации, содержащейся в Единой информационной системе государственного оборонного заказа.

ДИСКВАЛИФИКАЦИЯ ЗА ПОВТОРНОЕ НЕИСПОЛНЕНИЕ ПРЕДПИСАНИЯ КОНТРОЛИРУЮЩЕГО ОРГАНА В СФЕРЕ ГОЗ

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. №318-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

(далее – 318-ФЗ) в сфере ГОЗ введена административная ответственность в виде дисквалификации должностного лица за повторное невыполнение в установленный срок законного предписания или требования федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю в сфере ГОЗ либо его территориального органа (ч. 7.3 ст. 19.5 КоАП РФ).

Напомним, что в соответствии с ч. 7.1 ст. 19.5 КоАП РФ за невыполнение в установленный срок законного предписания или требования федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ, либо его территориального органа, предусмотрена административная ответственность для должностных лиц в виде административного штрафа в размере от 30 000 до 50 000 рублей; для юридических лиц – от 300 000 до 500 000 рублей.

ЗАМЕНА ШТРАФА НА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. №316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – 316-ФЗ) в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) внесены дополнения, предусматривающие введение особых условий применения мер административной ответственности в отношении лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, а также руководителей и иных работников указанных юридических лиц, совершивших административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций (напомним, что по смыслу нормы ст. 2.4 КоАП РФ в данном случае речь идет об административной ответственности должностных лиц).

Согласно ч. 3 ст. 3.4 КоАП РФ, в случаях если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено статьями особенной части КоАП РФ, административное наказание в виде административного штрафа может быть заменено для лиц, указанных в ч. 3 ст. 1.4 КоАП РФ, а именно для субъектов малого и среднего предпринимательства, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, а также должностных лиц данных категорий.

Согласно ст. 4.1.1 КоАП РФ, административное наказание в виде предупреждения назначается указанным лицам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), в случаях если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено статьей особенной части КоАП РФ.

В данном случае административное наказание в виде штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии оснований, установленных нормами ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, а именно:

- если административное правонарушение совершено впервые;
- при нем отсутствует причинение вреда или возникновение угрозы причинения вреда: жизни и здоровью людей; объектам животного и растительного мира; окружающей среде; объектам культурного наследия; безопасности государства;
- при нем отсутствует угроза чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- при нем отсутствует имущественный ущерб.

Вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 4.1.1. КоАП РФ, административное наказание в виде административного штрафа не подлежит замене на предупреждение в случае совершения ряда административных правонарушений, указанных в данной норме. Для сферы ГОЗ режим замены штрафа на предупреждения не применяется, если административная ответственность в сфере ГОЗ предусмотрена ст. 14.31–14.33, 19.5 и 19.8 КоАП РФ.

Напомним, что все данные составы в сфере ГОЗ антимонопольные органы применяют, когда нарушаются нормы антимонопольного законодательства в сфере ГОЗ. Исключение составляют лишь нормы чч. 7.1 и 7.3 ст. 19.5 КоАП РФ, в которых установлена ответственность за неисполнение предписания контролирующего органа в сфере ГОЗ.

Что касается составов административных правонарушений, предусмотренных статьями, указанными в ст. 23.82 КоАП РФ, на них в полной мере распространяется режим замены штрафа на предупреждения для субъектов малого и среднего бизнеса. Следует это также из того, что главами 7, 14, 15, 19 КоАП РФ не предусмотрена ответственность за причинение вреда безопасности государства.

Вместе с тем, анализ составов административных правонарушений, поименованных в ст. 23.82, которой определяются полномочия контролирующего органа в сфере ГОЗ, указывает на то, что в ряде случаев могут возникать условия, указанные в ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, исключающие возможность освобождения от ответственности субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере ГОЗ.

Такая ситуация может возникнуть, например, если при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.55.2, будет установлено, что при завышении цены в сфере ГОЗ нанесен ущерб Российской Федерации. Кроме того, указанное в диспозиции ст. 14.55.2 невыполнение государственного оборонного заказа может свидетельствовать об угрозе безопасности государства, что в соответствии с ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ также может являться основанием, препятствующим замене штрафа на предупреждения субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим деятельность в сфере ГОЗ.

ВОЗБУЖДЕНИЕ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ПО СТ. 14.55.2 КОАП РФ ЗА СОВЕРШЕНИЕ ГОЛОВНЫМ ИСПОЛНИТЕЛЕМ, ИСПОЛНИТЕЛЕМ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ), КОТОРЫЕ ПРИВОДЯТ ИЛИ МОГУТ ПРИВЕСТИ К НЕОБОСНОВАННОМУ ЗАВЫШЕНИЮ ЦЕНЫ ПРОДУКЦИИ ПО ГОЗ, НЕИСПОЛНЕНИЮ ЛИБО НЕНАДЛЕЖАЩЕМУ ИСПОЛНЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО



КОНТРАКТА, ПОСЛЕ КОМИССИОННОГО РАССМОТРЕНИЯ НАРУШЕНИЯ КОНТРОЛИРУЮЩИМ ОРГАНОМ

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – 264-ФЗ) введен повод к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.55.2 (совершение головным исполнителем, исполнителем действий (бездействия), которые приводят или могут привести к необоснованному завышению цены продукции по государственному оборонному заказу, неисполнению либо ненадлежащему исполнению государственного контракта) – решение комиссии контролирующего органа, которым установлен факт нарушения законодательства в сфере государственного оборонного заказа.

При этом срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные статьей 14.55.2 КоАП РФ, на основании включенных в ст. 4.5 КоАП РФ нововведений, начинает исчисляться со дня вступления в силу решения по делу о нарушении законодательства в сфере ГОЗ.

Таким образом, по наиболее важным делам о нарушении законодательства в сфере ГОЗ, которые связаны с нарушением порядка ценообразования, влекущего необоснованное завышение цен в сфере ГОЗ, невыполнение или ненадлежащее выполнение ГОЗ, виновные лица будут привлекаться к административной ответственности после вынесения комиссионного решения антимонопольным органом.

Кроме того, органы прокуратуры не смогут возбуждать дела об административных правонарушениях по ст. 14.55.2 КоАП РФ.

ИЗМЕНЕНИЯ В СУБЪЕКТНОМ СОСТАВЕ ЛИЦ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ ПРИЗНАНЫ ВИНОВНЫМИ В СОВЕРШЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ МОНОПОЛИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Помимо прочего, нормами 264-ФЗ внесены существенные изменения в субъектный состав лиц, которые могут быть признаны виновными в совершении отдельных видов монополистической деятельности.

В связи с тем, что в сфере ГОЗ в ряде случаев антимонопольным органом выявляются нарушения антимонопольного законодательства, имеет значение выяснение обстоятельств, которые ведут к сужению круга лиц, могущих признаваться виновными в монополистической деятельности в сфере ГОЗ.

После вступления в силу 264-ФЗ, в соответствии с нормами ч. 2.1 ст. 5 Закона о защите конкуренции, не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта – юридического лица, если:

- учредителем (участником) его является одно физическое лицо (в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя);
- учредителями (участниками) его являются несколько физических лиц;
- выручка от реализации товаров за последний календарный год такого хозяйствующего субъекта не превышает четыреста миллионов рублей.

Исключениями являются:

- хозяйствующие субъекты, входящие в группу лиц с другими хозяйствующими субъектами по основаниям, предусмотренным ч. 1 ст. 9 Закона о защите конкуренции;
- финансовые организации;
- субъекты естественной монополии;
- хозяйствующие субъекты, имеющие в качестве учредителей юридических лиц;
- хозяйственные общества, в уставном капитале которых имеются доли участия Российской Федерации или ее субъекта.

Кроме того, в соответствии с ч. 2.2 ст. 5 Закона о защите конкуренции, не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта – индивидуального предпринимателя, не входящего в группу лиц с другим хозяйствующим субъектом или субъектами по основаниям, предусмотренным ч. 1 ст. 9 Закона о защите конкуренции, если выручка за последний календарный год не превышает четырехсот миллионов рублей.

Для лиц, указанных в чч. 2.1 и 2.2 ст. 5 Закона о защите конкуренции:

- вводится исключение, исключающее незаконность (допускающее) соглашения указанных лиц, предусмотренные ч. 4 ст. 11 Закона о защите конкуренции (если выручка за календарный год не превышает 400 000 000 рублей) (ч. 3 ст. 12 Закона о защите конкуренции);

- внеплановая проверка по основаниям, указанным в пп. 2 и 5 ч. 4 ст. 25.1 Закона о защите конкуренции, проводится после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности такого субъекта в порядке, установленном приказом Генерального прокурора Российской Федерации, за исключением внеплановой выездной проверки субъекта естественной монополии и внеплановой выездной проверки соблюдения требований, установленных ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции (соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, или между хозяйствующими субъектами, осуществляющими приобретение товаров на одном товарном рынке).

Напомним, что согласно пп. 2 и 5 ч. 4 ст. 25.1 Закона о защите конкуренции основаниями для проведения внеплановой проверки соответственно являются:

- п. 2. сообщения и заявления физических лиц, юридических лиц, сообщения средств массовой информации, указывающие на признаки нарушения антимонопольного законодательства;
- п. 5. обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства. ◆