

Госдума - первые итоги и ближайшие задачи

16.07.2012



Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по промышленности, Первый вице-президент Союза машиностроителей России, Президент Ассоциации «Лига содействия оборонным предприятиям» Владимир Гутенев:

Госдума - первые итоги и ближайшие задачи

13 июля завершилась первая весенняя сессия Государственной Думы РФ VI созыва. В ходе ее работы было принято большое количество важных законодательных актов, которые стали своеобразной пробой сил для нового состава законодателей, многие из которых только начали профессионально заниматься законотворческой деятельностью на федеральном уровне.

Но основная особенность текущего этапа законодательной деятельности заключается не в новизне состава Госдумы и не в количестве разработанных документов, а в фундаментальности многих из них. Действительно, если ранее часто принимались хотя и важные, но все же во многом «косметические» поправки к действующим законам, то уже в первую сессию новой Государственной Думы стало ясно – речь пойдет о системообразующих законах, которые во многом определяют развитие социально-экономической и общественно-политической системы страны.

Актуальность их рассмотрения обусловлена обострением внутренних и внешних проблем, необходимостью упреждающего реагирования на кризисные явления в мировой финансовой системе, а также целесообразностью обновления многих действующих законов, которые были приняты 10-15 лет назад и уже не в полной мере отражают современные реалии.

Чтобы было понятнее, о чем конкретно идет речь, подробнее остановлюсь на наиболее важных законопроектах, необходимых для обеспечения динамичного развития отечественной промышленности, машиностроения и оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Эти документы входили в сферу моей непосредственной депутатской деятельности.

Выдвинутый руководством нашей страны экономический курс на масштабную индустриализацию является чрезвычайно актуальным и затрагивает фундаментальные основы функционирования отечественной промышленности. Еще более он необходим для обеспечения динамичного развития ОПК, от которого зависит обороноспособность нашей страны. Мы наглядно видим, как нарастают военные угрозы во всем мире, как обостряется борьба за энергоресурсы. И, конечно, Россия не сможет остаться в стороне от такого рода событий. Это означает, что развитию ОПК, созданию российских Вооруженных Сил, с современным вооружением, отвечающих существующим вызовам, должно быть уделено первостепенное внимание.

Многие, конечно, помнят, какую остроту в середине прошлого года принял вопрос о ритмичном и полноценном финансировании предприятий ОПК. Потребовалось вмешательство первых лиц государства и кадровых решений. Но одновременно стало понятно, что в сфере государственного оборонного заказа (ГОЗ) имеется большой пласт законодательных проблем, которые не регулируются принятым в 1997 г. законом «О государственном оборонном заказе». Накопилось большое количество необходимых изменений, которые обусловили целесообразность разработки нового закона.

Разработанный Правительством новый законопроект был внесен в Госдуму и 16 мая принят в первом чтении. В настоящее время проводится его подготовка ко второму чтению, вносятся предложения по корректировке статей.

В этой работе принимают участие Союз машиностроителей России и Ассоциация «Лига содействия оборонным предприятиям». Представители СоюзМаш России вошли в состав Экспертного совета по подготовке законопроекта ко второму чтению. Мы обобщили предложения наших партнеров, провели большую аналитическую работу и сформировали свое мнение по законопроекту.

Оно четко и недвусмысленно: закон целесообразно сделать не рамочным, а прямого действия, установить для предприятий ОПК нижний порог рентабельности, который позволит им устойчиво развиваться, жестко установить размеры и сроки выдачи авансов и оплаты выполненных работ, ввести положение, что дополнительные затраты по обслуживанию кредита относятся на себестоимость продукции.

По моему мнению, реализация только этих предложений позволит создать понятные «правила игры» и для заказчиков, и для исполнителей и даст гарантии динамичного развития ОПК. Впервые эти инициативы были озвучены Союзом машиностроителей России в период проведения праймериз, в которых наши лидеры принимали участие, представляя Общероссийский народный фронт. Именно тогда и был сформирован целый блок предложений для Народной программы, основанный на идеях и мнениях руководителей и работников тысячи промышленных предприятий страны.

Следующий важнейший документ – внесенный Правительством законопроект «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (далее – законопроект о ФКС), который должен заменить Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

К Федеральному закону №94-ФЗ в настоящее время сегодня много многочисленных претензий. Я не буду их перечислять, специалисты о них хорошо осведомлены. Мы знаем о том огромном масштабе государственных средств, которые уходят на сторону в сфере госзакупок: в 2011 г. на высшем государственном уровне было признано, что только на коррупции в системе госзакупок бюджет теряет 1 трлн. руб. Это указывает, в том числе, и на несовершенство существующей законодательной базы.

В результате большой работы, проделанной Минэкономразвития и Федеральной антимонопольной службой, был разработан проект нового закона о ФКС. В сущности – это закон о государственном заказе. В первом чтении он был принят 20 июня 2012 г.

Целью разработанного законопроекта о ФКС является повышение качества обеспечения государственных и муниципальных нужд за счет реализации системного подхода к формированию, размещению и исполнению государственных и муниципальных

контрактов, а также за счет обеспечения прозрачности всего цикла закупок. По замыслу он также должен обеспечить эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, а также существенно снизить коррупцию в этой сфере.

В отличие от существующего положения, когда закон о закупках 94-ФЗ регулирует единственную стадию – стадию размещения госзакупок, новый закон о ФКС будет регулировать все стадии – планирование, размещение заказа, собственно реализацию государственных и муниципальных закупок, а также последующие стадии – контроль и аудит.

Важным нововведением является внедрение системы прогнозирования и планирования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Заслуживающей положительной оценки новацией является предложение по созданию единой информационной системы, обеспечивающей формирование, обработку, хранение и предоставление данных по всем этапам обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Анализ законопроекта, проведенный в Комитете Госдумы по промышленности, показывает что он – вполне добротный документ, который может быть взят за основу. Но как всякий законопроект, прошедший только первое чтение, он не свободен от некоторых недостатков и нуждается в корректировке.

Укажу только основные из них.

Целесообразно определить, что область регулирования будущего закона о ФКС охватывает отношения в сфере формирования, размещения, исполнения ГОЗ, а также формирования, размещения, хранения, использования, пополнения, освежения запасов государственного резерва в части, не урегулированной федеральными законами «О государственном оборонном заказе» и «О государственном материальном резерве».

Необходимо четкое обоснование сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг заказчиком. При реализации положений Федерального закона от 21.07.2005 г. №94-ФЗ – предшественника законопроекта о ФКС – были случаи намеренного занижения реальных сроков недобросовестными заказчиками с целью заключения контракта с аффилированными лицами.

В тексте законопроекта при изложении порядка выбора поставщика (исполнителя, подрядчика), заключения контракта и его исполнения используется без раскрытия содержания понятие «обстоятельства непреодолимой силы». Нужно более четко определить содержательную часть понятия «обстоятельства непреодолимой силы», в частности – для снижения коррупционных рисков.

На мой взгляд, актуальны также нововведения, направленные на обеспечение общественного контроля в сфере закупок. Они предполагают обеспечение открытого доступа к информации о планах закупок и результатах аудита контрактов и введение института общественного контроля государственных закупок. Формирование этого института является необходимой мерой в условиях участвовавших случаев нецелевого расходования средств бюджета заказчиками и связанной с ними социальной напряженности в обществе.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что проектом федерального закона предусмотрено положение о создании Общественного совета по контролю государственных закупок, наделенного конкретными полномочиями, вплоть до включения членов совета в конкурсные комиссии заказчиков. Однако в тексте законопроекта указанный институт пока четко не прописан.

При этом обозначено право общественных объединений – общественных и юридических лиц – осуществляющих общественный контроль, подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о ФКС. Но данная правовая норма является рамочной и не содержит механизм и порядок, в соответствии с которым общественные объединения смогут реализовать свое право.

Функционирование института общественного контроля в рамках данного законопроекта сводится к тем правам, которые уже предусмотрены конституционным законодательством РФ. Поэтому, если ничего не менять в законопроекте, повышение эффективности общественного контроля в сфере государственных закупок вызывает сомнение из-за отсутствия положений об обязательности учета результатов такого контроля. Пока в значительной степени декларативной является и норма о праве общественных объединений и объединений юридических лиц подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о ФКС. Указанные объединения в настоящее время не наделены правом законодательной инициативы, и законопроект не предусматривает порядок рассмотрения и оценки подготовленных предложений.

Это еще раз лишний раз доказывает необходимость скорейшей реализации предложений руководства страны о повышении роли Общественных советов при федеральных органах исполнительной власти с предоставлением им права оценки эффективности работы соответствующих органов, которая подлежит обязательному учету при оценке деятельности их руководителей.

Но отмечу еще раз – основные принципы, заложенные в законопроект о ФКС, правильные, а исправление недочетов только повысит качество документа.

Как известно, 10 июля Госдума ратифицировала вступление России в ВТО. Это было не простым делом. Все мы были свидетелями того, как разгорались страсти вокруг этого вопроса. И надо признать – объективно: противники вступления в ВТО отчасти правы. Действительно, присоединение к ВТО может создать большие проблемы российскому автопрому и сельскому хозяйству. Может, если не задействовать комплекс парирующих и адаптационных мер.

Одной из таких упреждающих мер является разработка законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасной утилизации отдельных видов колесных транспортных средств». Я – один из авторов этого законопроекта, который принят в третьем, окончательном, чтении.

Теперь производители отечественной автомобильной техники должны получить ценовые преференции, которые позволят им выжить в экономических условиях ВТО, обеспечить необходимое развитие и снизить накал социальных проблем на предприятиях и в регионах.

В сложной ситуации оказываются и сельхозмашиностроители, поскольку членство России в ВТО предполагает снижение ввозных пошлин и на этот вид техники. Поэтому особенно

важно - сократить ввоз в страну поддержанных сельскохозяйственных машин, о реальном уровне надежности и безопасности которых можно только догадываться. Сегодня в стране и так почти полмиллиона тракторов и более 150 тысяч комбайнов, износ которых достигает 80-ти процентов, поэтому о повышении производительности и эффективности говорить трудно. Инициированный мной законопроект, предусматривающий безопасную утилизацию сельскохозяйственной и дорожно-строительной техники и введение утилизационного сбора, во-первых, позволит обновить парк подобных машин, во-вторых, создаст справедливые условия конкуренции на российском рынке для отечественных и зарубежных производителей в рамках ВТО.

Таким образом, нужно уметь не только огорчаться, но и пытаться проявить активную позицию при решении возникающих проблем.

Теперь несколько слов о ближайших задачах и планах.

В настоящее время проблема повышения конкурентоспособности продукции отечественного машиностроения зависит уже не только от обеспеченности финансовыми ресурсами, но от решения кадровой проблемы. Проще говоря, старый лозунг «Кадры решают все!» приобретает новое звучание. Особенно он актуален в сфере ОПК, где средний возраст работающих уже составляет 55 лет.

Необходимо на законодательном уровне предусмотреть эффективные меры по совершенствованию системы подготовки инженерных и научных кадров. Во многом они связаны с принятием нового закона "Об образовании". Ожидается, что законопроект будет представлен в ходе осенней сессии. Машиностроительное сообщество, как заказчик инженерных кадров, испытывает большую тревогу в связи с продолжающейся деградацией российского образования из-за проводимых реформ. Опередленные надежды мы, несомненно, связываем с назначением нового Министра образования и науки РФ Дмитрия Ливанова. Но самое главное, что, благодаря участию в Общероссийском народном фронте, машиностроители смогли донести свою позицию Президенту РФ Владимиру Путину, который дал поручение нам - депутатам Государственной Думы от ОНФ - внести необходимые коррективы в проект закона "Об образовании" с тем, чтобы в стране в новых форматах и масштабах была восстановлена система заказа подготовки специалистов.

Для нас особенно приоритетны возрождение начального и среднего профессионального образования, отмена дистанционной формы обучения (для технических ВУЗов), уравнивание прав учебно-производственных комбинатов при предприятиях с учебными заведениями начального и среднего профессионального образования, внедрение систем практик и стажировок. Это те предложения, за реализацией которых я, как представитель машиностроительного сообщества в Государственной Думе, буду следить особенно пристально.

В настоящее время готовится совещание с ректорами ВУЗов с участием заместителя Председателя Правительства РФ, члена Союза машиностроителей России Дмитрия Rogozina по обсуждению проблем высшего технического образования, на котором мы сформируем наши выверенные позиции по новому законопроекту.

В связи с законопроектом об образовании следует отметить следующую особенность – принятие многих законопроектов связано с внесением поправок в действующий Налоговый кодекс. Например, сейчас создалась странная ситуация, когда предприятия ОПК не могут безвозмездно передать созданное ими экспериментальное оборудование в

технические ВУЗы, а те, соответственно, не могут его принять без того, чтобы с обеих сторон не заплатить большие налоги. Необходимо внести соответствующие поправки в Налоговый Кодекс.

Вообще говоря, кадровая проблема в высокотехнологичных отраслях промышленности значительно шире, чем в системе образования, и более комплексна. Она охватывает не только вопросы подготовки, но и воспитания и сохранения квалифицированного кадрового потенциала.

Понимая это, Союз машиностроителей России разработал комплексные предложения по основным направлениям решения кадровой проблемы в ОПК и в марте этого года представил их в аппарат вице-премьера Правительства РФ Дмитрия Rogozina для формирования специальной программы системного решения кадровой проблемы по всей цепочке «школа – олимпиадное движение – профориентация – начальное и среднее профессиональное образование – высшее профессиональное образование – закрепление кадров на производстве – повышение квалификации, переподготовка – повышение престижа рабочих и инженерных профессий».

Надеемся, что наши инициативы приведут к улучшению ситуации в кадровой сфере.

Следующее направление – доработка законопроекта «Об инновационной деятельности в Российской Федерации». На мой взгляд, в нем заложены многие правильные мысли, которые следует конкретизировать и развить.

Например, одна из форм инновационной деятельности заключается в вовлечении частного бизнеса в инвестпроекты посредством системы технопарков. В настоящее время для этого не хватает двух составляющих. Первая – это справедливая структура ценообразования, поскольку инвестиции должны быть выгодны и привлекательны для частника, с другой стороны – не было достаточной воли государства. Та идеология, с которой выступал Президент РФ Владимир Путин, говоря о минимальной рентабельности, и та идеология частно-государственного партнерства, обеспечивающая доступ к финансовым ресурсам, о которой говорил Председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев, намерения по формированию Экспертного совета при ВПК при Правительстве РФ, дают шанс на качественное изменение недостаточно эффективной сети технопарков, которые, в отличие от зарубежных, не генерируют бизнес лидера большого уровня.

Технопарки целесообразно создавать на базе или во взаимодействии с крупнейшими предприятиями ОПК или иными вертикально интегрированными промышленными высокотехнологичными структурами.

В этой связи целесообразно сформировать, условно говоря, «Милитари-Сколково». В том числе – и мерами законодательной поддержки. Сейчас Ассоциация «Лига содействия оборонным предприятиям» с участием Союза машиностроителей России, членов Военно-промышленной комиссии (ВПК) рассматривает различные варианты. Мы считаем, что это могли бы быть регионы, где есть мощные оборонно-промышленные кластеры, в первую очередь, Московская, Самарская, Свердловская области. Где есть крупные научные центры, поскольку невозможно создание таких технопарков без амбициозной молодежи и серьезной университетской базы с сильным профессорско-преподавательским составом.

Кроме того, одной из основных задач этой головной структуры должно стать не только поиск, формирование и реализация перспективных бизнес-проектов для ОПК, но и

формирование банка знаний, компетенций, технологий с учетом ограниченного доступа к этой базе различных групп участников проекта.

То есть предполагается установить разный доступ к информационным пластам: одно дело – это промышленные предприятия или созданные при них технопарки, другое дело – наши зарубежные партнеры, которые, в свою очередь, тоже пользуются разной степенью доверия, поскольку с некоторыми из них, с той же Индией, реализуется целый ряд амбициозных высокотехнологичных проектов – реализованный проект по гиперзвуковой ракете Брамос, проекты по военно-транспортной авиации и истребителям ПАК ФА.

Но наряду с этой базовой структурой, которая должна быть неким интегратором, обеспечивающей возможную синхронизацию действий и унификацию информационных баз, предполагается создание в нескольких регионах пилотных проектов, которые должны тиражироваться в регионах и масштабироваться за их пределами, по использованию потенциала ОПК и активности молодых инноваторов. Вообще говоря, технопарки – это, говоря военным языком, естественные полигоны, в которых могут отрабатываться перспективные технологические и бизнес-проекты, и наиболее успешные из них затем распространяться на всю страну.

Как говорится, свежий взгляд на некий вопрос или проблему часто оказывается верным. Поэтому позволю себе, как новому законодателю, использовать предоставленную мне возможность и поделиться некоторыми личными соображениями общего характера по совершенствованию законодательной деятельности.

По моему мнению, при разработке законопроектов следует формировать их максимально компактными, конкретными и, по возможности, документами прямого действия. Нужно четко прописывать ограничения, а не расписывать на многих страницах, что позволено делать. В жизни всегда появятся дополнительные возможности, которые не учтешь никакими законами. Поэтому не надо стараться все их заранее учесть. А вот ограничения, определяющие области действия будущих законов, несоблюдение которых может оказаться социально опасным, наоборот, следует обозначить со всеми подробностями.

Как сказал в свое время Р. Декарт: «Объясните значения слов, и вы избавите мир от половины его заблуждений». В законодательстве та же проблема. Поэтому при разработке законопроектов нужно не жалеть времени на уточнении терминологии – от упущений в этом деле могут быть большие проблемы в будущем.

При формулировке статей законов следует избегать вариантности действий. Например, словосочетания «может рассматриваться...», «могут быть...» – это кандидаты на коррупционные закладки.

Если в законопроекте подробно прописан набор применяемых инструментов (например, способов определения поставщика продукции в законопроекте о ФКС), то нелогично завершать главы законопроектов словами «а также и другие способы...». Возникает естественный вопрос: зачем подробно прописывать некоторые инструменты, когда могут появиться другие – не прописанные в законопроекте. Иначе говоря, набор законодательных инструментов должен быть закрытым.

В заключение скажу, что впереди нас ждет большая и ответственная работа по совершенствованию законодательства и его адаптации к новым условиям. Надеемся, в этой деятельности на помощь органов исполнительной власти, экспертного сообщества, а также граждан. Пожелаем друг другу успехов и взаимопонимания.

