

Н.В. Кандыбко, доктор экономических наук, профессор
М.В. Авдеев, кандидат технических наук

Проблемы выполнения государственного оборонного заказа в экономико-правовых условиях 2015 года

В статье рассматриваются проблемные вопросы размещения и выполнения государственного оборонного заказа в современных геополитических и экономических условиях, обозначаются проблемы нормативного правового регулирования, анализируются меры, направленные на повышение эффективности выполнения государственного оборонного заказа в 2015 году.

Потенциал развития государства в долгосрочной перспективе, стабильность и благополучие гражданского общества обеспечиваются национальной безопасностью, представляющей собой сложную многоуровневую функциональную систему, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия и противоборства жизненно важных интересов личности, общества, государства с угрозами этим интересам – как внутренними, так и внешними. При этом в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» различается система национальной безопасности и система обеспечения национальной безопасности, которую можно охарактеризовать как совокупность различных органов, организаций, сил, средств, призванных решать задачи по обеспечению национальной безопасности.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства.

Одним из основных приоритетов национальной безопасности Российской Федерации является национальная оборона, которая в Федеральном законе от 31 мая 1996 г.

№ 61-ФЗ «Об обороне» определена как система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Стратегические цели совершенствования национальной обороны состоят в предотвращении глобальных и региональных войн и конфликтов, а также в осуществлении стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны, которое осуществляется с использованием экономических возможностей государства, включая ресурсную поддержку сил обеспечения национальной безопасности.

Оснащение Вооруженных Сил современными образцами вооружения, военной и специальной техникой (ВВСТ) является приоритетной задачей, реализуемой Государственной программой вооружения на 2011-2020 гг. (ГПВ-2020). Выполнение запланированных в рамках ГПВ-2020 мероприятий поднимет уровень обеспеченности Вооруженных сил современными образцами ВВСТ к 2020 г. до 70-100% [1].

Инструментом реализации ГПВ является государственный оборонный заказ (ГОЗ), объем которого в 2014 году вырос в 1,25 раза в сравнении с 2013 г. и составил 1700 млрд. руб. Данная тенденция сохранилась и в 2015 году. Объем ГОЗ-2015 увеличился на 20% по сравнению с 2014 годом [2, 3].

Итогом выполнения ГОЗ-2014 стала поставка в войска 40 самолетов, более 80 вертолетов,

1 подводной лодки, 2 надводных кораблей, около 100 плавучих средств ВМФ, до 20 зенитно-ракетных комплексов, до 130 радиолокационных станций, 65 единиц ракетно-артиллерийского вооружения, до 100 танков и бронированных машин, свыше 4 тыс. автомобилей многоцелевого назначения, 61 беспилотного летательного аппарата, более 900 тыс. припасов к ракетному артиллерийскому вооружению, более 128 тыс. элементов боевой экипировки, и около 800 тыс. средств обеспечения [4].

В результате выполнения мероприятий ГОЗ-2014 оснащенность войск современным вооружением и военной техникой повысилась, и на сегодняшний день составляет в стратегических ядерных силах – около 55%,

Сухопутных войсках ракетно-артиллерийским вооружением – более 25%, а автомобильной и бронетехники – до 70%, ВВС – около 35%, ВМФ – более 50%, Войсках воздушно-космической обороны – порядка 40% [4].

Вместе с тем остается значительный объем проблем в сфере заключения и выполнения контрактов по государственному оборонному заказу. Ключевыми из них являются: нарушение сроков выполнения работ; дефицит объективной информации о ходе исполнения государственных контрактов; отсутствие механизмов проектного управления исполнением государственных контрактов, системы многоуровневого мониторинга, а также системы управления рисками [5].

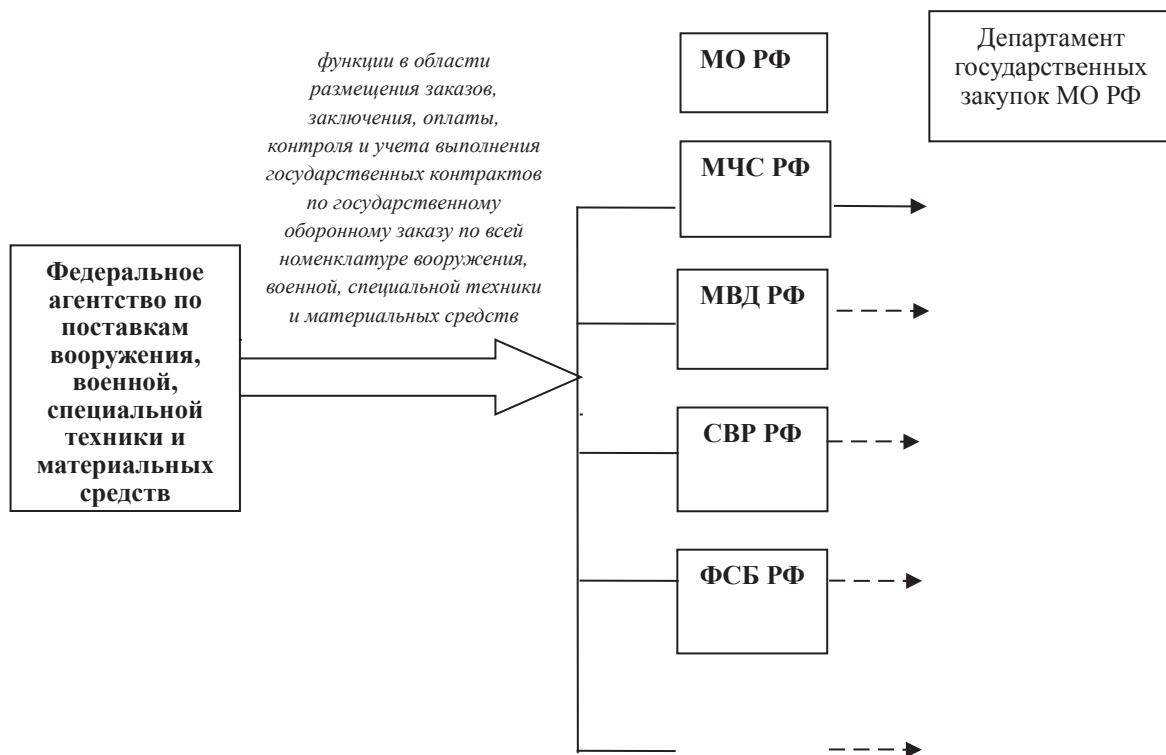


Рисунок 1 – Перераспределение функций Федерального агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств

Данные вопросы постоянно находятся в поле зрения высшего военного руководства. Так, заместитель Министра обороны Российской Федерации Ю.И. Борисов, анализируя предварительные результаты исполнения ГОЗ-2014, говорил о том, что по ряду контрактов имеются серьезные предпосылки к срыву исполнения предприятиями ОПК принятых

обязательств, а по некоторым сроки уже сорваны [6]. За период 2008-2013 гг. предприятия оборонной промышленности не выполнили контрактные обязательства по 134 государственным контрактам.

Выполнение заданий ГОЗ в 2015 году характеризуется сложными экономическими условиями и новой институциональной средой.

Указом Президента РФ № 613 от 8 сентября 2014 г. «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» были упразднены Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств и Федеральная служба по оборонному заказу.

Во исполнение данного указа Министерство обороны сформировало департамент государственных закупок, который с 2015 года взял на себя все функции Рособоронпоставки: определение поставщиков по всей номенклатуре товаров, работ и услуг в интересах Мино-

бороны России, подготовка соответствующей документации, правовое обеспечение и организация закупочных процедур, а также заключение государственных контрактов (рисунок 1).

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа, а также согласующим применение закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с 1 января 2015 г. стала Федеральная антимонопольная служба, а органом, уполномоченным осуществлять лицензирование отдельных видов деятельности в сфере государственного оборонного заказа – Минпромторг России (рисунок 2).



Рисунок 2 – Перераспределение функций Федеральной службы по оборонному заказу

Таким образом, в 2015 году изменился порядок взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти с государственными заказчиками и предприятиями ОПК. Произошло перераспределение функций и образование новых участников процесса формирования, размещения и выполнения государственного оборонного заказа, что требует адаптации как заказчиков, так и предприятий ОПК к новой институциональной среде.

Экономические условия выполнения заданий ГОЗ в 2015 году можно охарактеризовать как кризисные: ослабление национальной валюты, инфляционные процессы, неизбежный рост цен на сырье и комплектующие. На рисунке 3 представлен график изменения бива-

лютной корзины с августа 2014 г. по середину марта 2015 года. Из рисунка видно, что изменение бивалютной корзины за рассматриваемый период составило более чем 1,5 раза.

Сильнейшая девальвация рубля не могла не затронуть рынок металлопроката и труб. Практически все игроки рынка начали увеличивать цены на металлопродукцию. Вслед за производителями отпускные цены на металлопрокат подняли металлотрейдеры. На временном отрезке с 15 декабря 2014 г. по конец января 2015 года цены выросли от 3 до 10% в зависимости от вида проката. В случае дальнейших негативных событий для рубля на валютном рынке возможен резкий рост цен на стальной прокат и трубы.

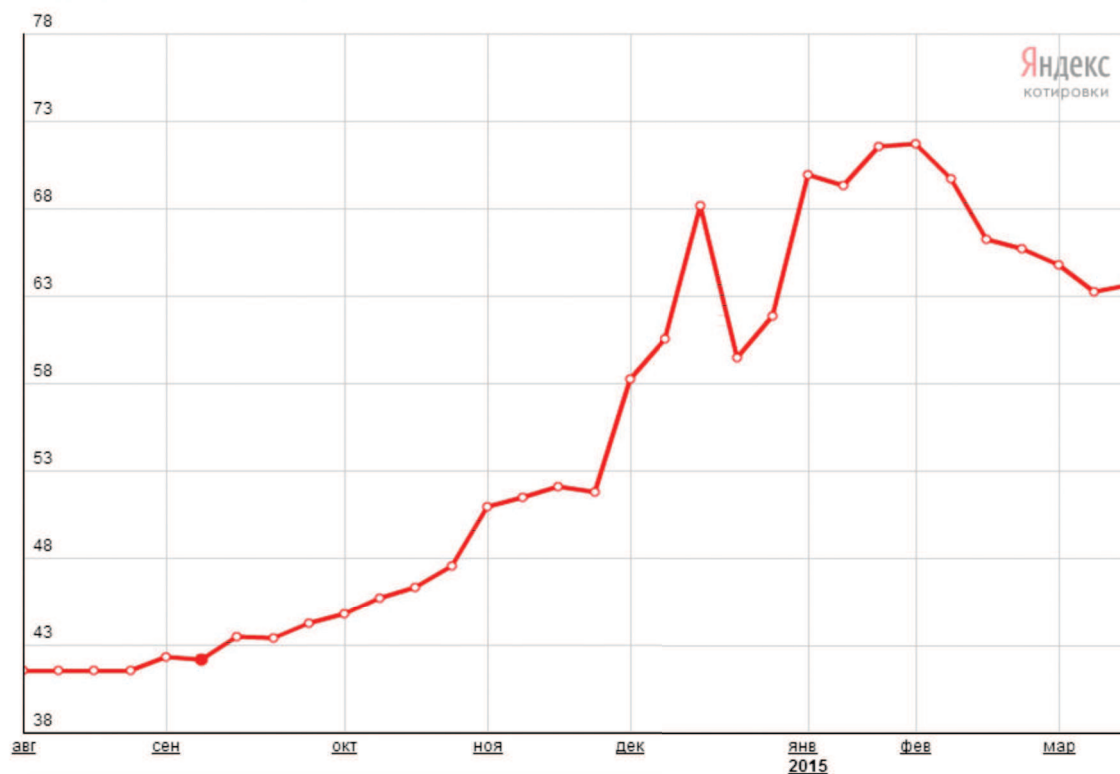


Рисунок 3 – График изменения бивалютной корзины

Очевиден факт роста цен и на электронную компонентную базу (ЭКБ) иностранного производства пропорционально росту курсов валют, в первую очередь, за счет спекулятивных эффектов, вызванных санкциями Запада к Российской Федерации. Рост цен на отечественную электронную компонентную базу не так заметен и составляет порядка 5-15%. Он обусловлен тем, что выпуск современной ЭКБ, как правило, осуществляется на импортном оборудовании, затраты на обслуживание которого также возросли.

Проведем качественную оценку изменения себестоимости продукции при указанных значениях изменения цен и при ориентировочных (средних) долях применения различных комплектующих. Для этого будем использовать следующую зависимость:

$$\Delta C_{2015} = \frac{C_{2015} - C_{2014}}{C_{2014}} \times 100\%, \quad (1)$$

где: ΔC_{2015} – прирост себестоимости продукции в 2015 году;

C_{2015} – себестоимость продукции в 2015 году;

C_{2014} – себестоимость продукции в середине 2014 года.

В свою очередь, себестоимость продукции будет определяться выражением:

$$C = \sum_{j=1}^m C_j = C_{\text{мат}} + C_{\text{ПКИ}} + \text{Const}, \quad (2)$$

где: C_j – затраты по j -й статье калькуляции в себестоимости продукции;

$C_{\text{мат}}$ – затраты на материалы;

$C_{\text{ПКИ}}$ – затраты на покупные комплектующие;

Const – постоянные затраты, не зависящие от курса валют;

m – максимальный номер статьи калькуляции, учитывающийся в себестоимости.

При оценке будем рассматривать продукцию, для которой характерна высокая доля металлопроката в материалах (60%), а 40% – это иные материалы, стоимость которых по отношению к 2014 году не изменилась. В структуре ПКИ будем говорить о следующих допущениях: доля ЭКБ импортного производства 10%, доля ЭКБ отечественного производства 80%, остальные 10-процентные

ПКИ и их стоимость по отношению к 2014 году не изменилась.

Таким образом, для принятых допущений определим затраты $C_{ПКИ}^{2015}$ на покупные

$$C_{ПКИ}^{2015} = 0,1 \times 1,5 \times C_{ПКИ}^{2014} + 0,8 \times 1,15 \times C_{ПКИ}^{2014} + 0,1 \times C_{ПКИ}^{2014} = 1,17 C_{ПКИ}^{2014} . \quad (3)$$

Тогда, с учетом (2), верно следующее:

$$C_{2015} = C_{\text{мат}}^{2015} + C_{ПКИ}^{2015} + \text{Const} = \\ = 1,06 \times C_{\text{мат}}^{2014} + 1,17 \times C_{ПКИ}^{2014} + \text{Const} . \quad (4)$$

Подставляя зависимость (4) в формулу (1) и принимая стоимость материалов в 2014 году и стоимость ПКИ в 2014 году за базис ($C_{\text{мат}}^{2014} = 1$ и $C_{ПКИ}^{2014} = 1$), а их долю в общих затратах будем считать равномерно распределенной, получаем, что прирост себестоимости продукции, при рассматриваемых допущениях, будет составлять 11,5%. Учитывая, что рентабельность производства оборонной продукции составляет до 20% от себестоимости, очевидным становится факт снижения прибыли предприятий. А по отдельным изделиям, затраты на которые по структуре отличны от принятых допущений, может сложиться ситуация когда рентабельность не сможет покрыть увеличение себестоимости продукции.

В условиях системного экономического кризиса государство стремится поддержать предприятия оборонно-промышленного комплекса и усиливает антикризисные меры по обеспечению их устойчивой работы. Так, в Антикризисном плане Правительства РФ, утвержденном 27 января 2015 г. распоряжением Правительства РФ № 98-р, пунктом 14 предусмотрена компенсация предприятиям ОПК расходов на закупку импортных комплектующих при исполнении гособоронзаказа в условиях колебания валютных курсов. Такие же компенсации должны быть предусмотрены при закупке импортного технологического оборудования в рамках проектов перевооружения и реконструкции предприятий ОПК, выполняющих гособоронзаказ.

С целью поддержания стабильности функционирования системы государственных закупок, обеспечения в 2015 году исполнения контрактов, снижения финансовой нагрузки на

комплектующие в 2015 году через затраты $C_{ПКИ}^{2014}$ в 2014 году:

участников закупок, а также снижения нагрузки на банковскую систему Антикризисным планом Правительства РФ предусмотрено:

- установление случаев и порядка предоставления государственными заказчиками отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней)¹;
- установление порядка изменения срока исполнения государственного контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, работ, услуг, предусмотренных государственными контрактами, срок исполнения которых истекает в 2015 году²;
- определение порядка и условий реструктуризации задолженности коммерческих банков, возникшей в связи с предъявлением требований к исполнению банковских гарантий, предоставленных в качестве обеспечения исполнения государственных контрактов;
- определение дополнительных случаев, при которых государственный заказчик вправе, но не обязан устанавливать требование об обеспечении исполнения государственного контракта³.

1 Постановление Правительства РФ от 5 марта 2015 г. № 196 «О случаях и порядке предоставления заказчиком в 2015 году отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществления списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней)».

2 Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 198 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году».

3 Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 199 «О случаях и условиях, при которых в 2015 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта».

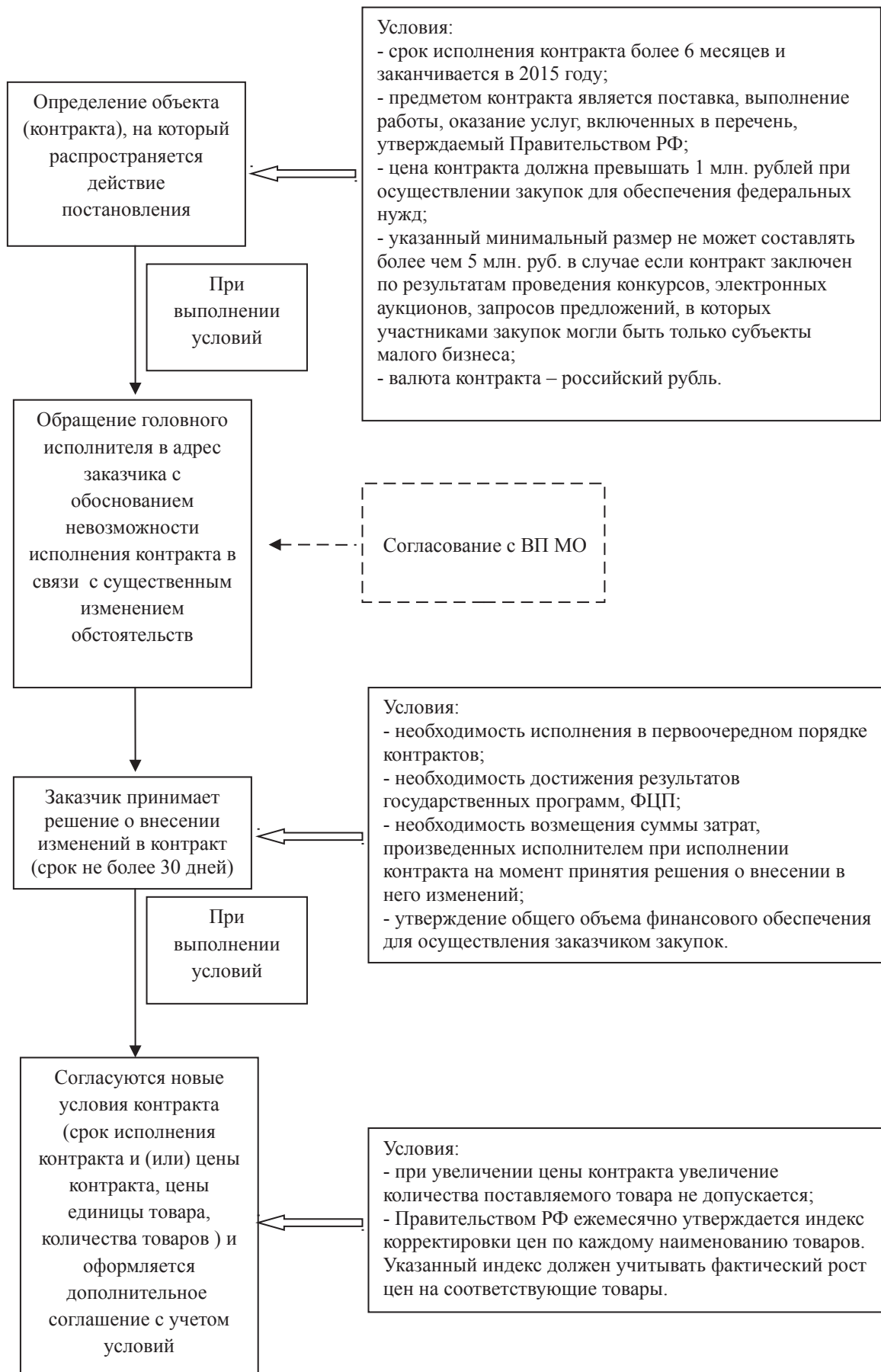


Рисунок 4 – Алгоритм изменения условий государственных контрактов в 2015 году

Постановление Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 198 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году» определяет процедуру заключения дополнительных соглашений, предусматривающих изменение срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, работ, услуг, предусмотренных государственными контрактами. На рисунке 4 схематично отображен алгоритм действий заказчиков и головных исполнителей при изменении условий госконтрактов.

В течение ближайших месяцев ключевые направления действий Правительства РФ будут включать в себя: поддержку импортозамещения и экспорта по широкой номенклатуре несырьевых, в том числе высокотехнологичных, товаров; создание возможностей для привлечения оборотных и инвестиционных ресурсов с приемлемой стоимостью в наибо-

лее значимых секторах экономики, в том числе при реализации государственного оборонного заказа; оптимизацию бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат, концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития и выполнении публичных обязательств; повышение устойчивости банковской системы и создание механизма санации проблемных системообразующих организаций.

В Антикризисном плане Правительства РФ заложены лишь первоочередные, базовые меры поддержки оборонных предприятий. Далее, по мере развития экономической ситуации, могут формулироваться и предлагаться предприятиями ОПК, государственными заказчиками, Минпромторгом и другими заинтересованными ведомствами дополнительные отраслевые и межотраслевые решения, направленные на создание условий для реализации эффективных проектов в сфере обороны и безопасности, минимизацию рисков государственных заказчиков и исполнителей государственного оборонного заказа, а также повышение эффективности бюджетных расходов.

Список использованных источников

1. Закутнев С.Е., Нуриев Т.Р. Сценарный анализ развития научно-технического и производственно-технологического потенциалов отраслей и предприятий оборонно-промышленного комплекса // Экономика и предпринимательство. – 2014. – № 10.
2. Петров И. Пятилетка – в планах Шойгу // Российская газета. – 2015. – 13 января.
3. Борисов Ю. Тезисы выступления на селекторном совещании 13 января 2015 года // <http://www.armsexpo.ru/news>.
4. Отчет на расширенном заседании коллегии Минобороны России об итогах деятельности за 2014 год // <http://mil.ru/files/files/koll2014>.
5. Чистов И.В., Кандыбко Н.В. Актуальные проблемы выполнения государственных контрактов предприятиями оборонно-промышленного комплекса // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 2(55).
6. Борисов Ю. В гособоронзаказе произошли революционные перемены // <http://ros-oborona.ru/publications/v-gosoboronzakaze-proizoshli-revolyutsionnye-peremeny>.