

Военно-техническая политика

Государственное управление системой заказов оборонной продукции и оборонно-промышленным комплексом в процессе военного строительства¹

Дэн профессор Лавринов Г.А., Бабкин Г.В.

Основными субъектами военного строительства Российской Федерации являются система заказов оборонной продукции и оборонно-промышленный комплекс, которые, играют основную роль в техническом оснащении Вооруженных Сил. Свое функционирование они осуществляют в рамках военно-технической политики, являясь совместно с системой военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, ее объектами.

Именно во взаимодействии этих объектов сконцентрированы основные экономические отношения по поводу реализации программ и планов развития системы вооружения ВС РФ, которые являются производными от экономических отношений макроэкономического уровня. Следовательно, все неопределенности, свойственные макроэкономическому уровню трансформируются на уровень взаимодействия всех объектов военно-технической политики, в том числе системы заказов и оборонно-промышленного комплекса.

В силу того, что в рамках такого взаимодействия в оборот вовлекаются значительные объемы финансовых ресурсов (например, в 2008 г. – 6,87% от расходной части бюджета [1]) речь необходимо вести именно о государственном управлении развитием системы заказов и ОПК. Тем более что в развитии этих субъектов присутствует не только централизованное, но и рыночное начало, воплощенное в контрактно-конкурсном механизме размещения оборонных заказов, осуществляемом в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Согласно Федеральному закону от 27 декабря 1995 г. №213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» государственным заказчиком оборонного заказа является

¹ Статья подготовлена в соответствии с грантом Президента РФ по государственной поддержке ведущих научных школ НШ-7.2008.10.

федеральный орган исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», осуществляющие заказы на разработку, производство, поставки продукции (работ, услуг) по оборонному заказу.

При этом каждый ФОИВ, являющийся по своему статусу государственным заказчиком оборонной продукции (как в части ВВТ, так и мероприятий федеральных целевых программ), имеет сложную структуру подчиненных органов, которым делегирована только часть функций и взаимодействие между которыми осуществляется на основе соответствующих регламентов.

Отметим, что в структуре современной системы заказов продукции оборонного назначения обычно рассматриваются не только государственные заказчики, но и федеральные органы исполнительной власти, деятельность которых непосредственно связана с процессами формирования, размещения и реализации государственного оборонного заказа (см. рисунок 1).

Наиболее сложная структура органов заказа продукции оборонного назначения образовалась в части вооружения и военной техники, что связано с их многофункциональностью, важностью для обеспечения национальной обороны, значительными объемами распределяемых ими финансовых ресурсов, а также особенностями эволюции видов и родов войск ВС РФ. В частности, реорганизации, осуществленные в 2004-2008 гг. привели сегодня к сложному переплетению прав, обязанностей и ответственности органов военного управления, а органы заказа оказались разделены на два сегмента: органы военного управления, выполняющие функции заказчиков ВВТ, и довольствующие органы, в интересах которых размещаются соответствующие заказы. Более того, внутри каждого из этих сегментов возник сложный механизм взаимодействия. Например, создание в Минобороны России Управления по государственному оборонному заказу обусловило новый контур согласования различных документов со всеми вытекающими последствиями.

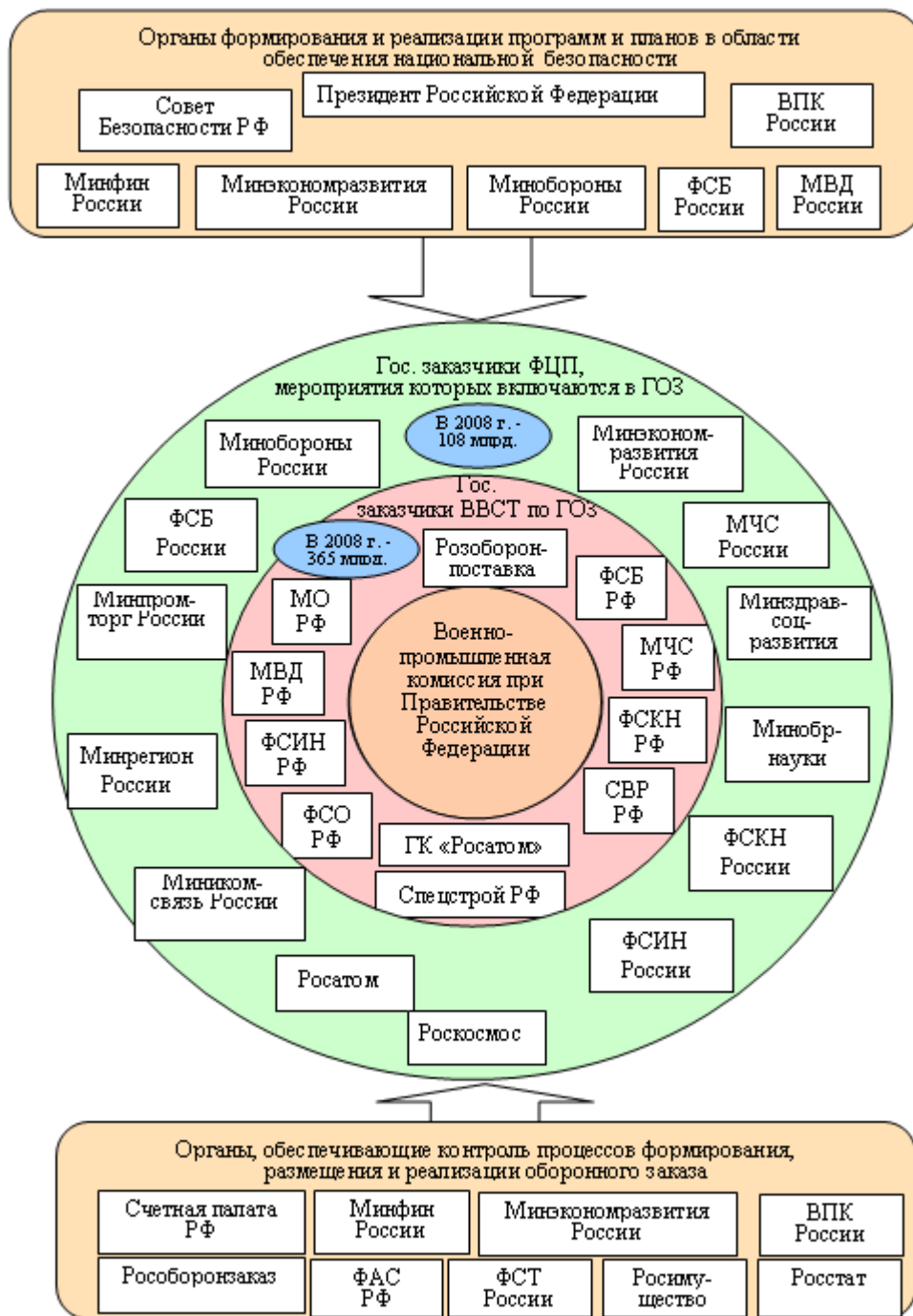


Рисунок 1 – Современная структура системы заказов оборонной продукции по ГОЗ

Определенную сложность системе заказов придает то, что один и тот же ФОИВ одновременно может выступать в роли органа формирования и реализации программ и планов, государственного заказчика мероприятий, определенных к выполнению этими программами и планами, а также контролирующего органа.

Это порождает проблемы в организации взаимодействия между ФОИВ системного характера.

Решению такого рода проблем и повышению системности процессов формирования, размещения и реализации государственного оборонного заказа положило создание в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 марта 2006 года Военно-промышленной комиссии (ВПК) при Правительстве Российской Федерации, которая стала постоянно действующим органом, осуществляющим организацию и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам:

- разработки концепций, программ и планов в области военно-технического обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства, реализации этих концепций, программ и планов и контроля за их исполнением;

- разработки, производства и утилизации вооружения, военной и специальной техники;

- мобилизационной подготовки государства;

- развития оборонно-промышленного комплекса, науки и технологий в интересах обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства;

- осуществления экспортно-импортных поставок продукции военного и двойного назначения.

Данные для этого полномочия дают ВПК возможность регулировать как административно-управленческую деятельность государственных заказчиков и ОПК, так и финансовые потоки, направляемые на развитие системы вооружения ВС РФ и оборонных предприятий.

А это уже шаг к созданию новой системы управления не только оборонно-промышленным комплексом, но и всей системой технического оснащения военной организации страны современными вооружением и военной техникой.

Тем не менее, при этом остается определенная сложность с управлением, прежде всего, оборонно-промышленным комплексом, что обусловлено сложной его структурой с точки зрения организационно-правовых форм и форм собственности. Ситуацию еще больше усложнило создание интегрированных структур в форме го-

сударственных корпораций, которые, являясь самостоятельными субъектами экономических отношений, управляться со стороны государства могут только через наблюдательные советы. И это при том, что такого рода корпорации объединяют огромное количество отдельных предприятий.

В частности, в государственную корпорацию «Ростехнологии», созданную в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 2007 г. №270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии», только на этапе формирования уставного капитала включено более 400 предприятий, примерно 80% из которых приходится на оборонные. Уже сегодня стоимость активов включенных в эту корпорацию предприятий составляет несколько десятков млрд. долл. США, земельные участки, занимаемые этими предприятиями на праве собственности и бессрочного пользования занимают более 211 млн. га, а стоимость основных фондов – составляет свыше 45% этого показателя ВПК. На этих предприятиях трудится более трети всех работающих в ОПК¹.

Таким образом, в ОПК возникли крупные научно-производственные объединения, механизм взаимодействия государственных заказчиков с которыми пока еще не установился. Поскольку эти объединения (корпорации), в своей деятельности в соответствии со своим коммерческим статусом будут руководствоваться принципами стандартного экономического поведения (в интересах максимизации прибыли), то необходимость поиска способов осуществления эффективного государственного управления объектами военно-технической политики во вновь изменившихся условиях является актуальной как никогда. Тем более что в них пока еще идут переходные процессы, формирующие множество факторов неопределенностей их развития, определяемые:

– неустойчивостью организационной структуры оборонно-промышленного комплекса вследствие непрерывного его реформирования и экономической нестабильностью, следствиями которых стали его технологическая стагнация, снижение

¹ Указ Президента Российской Федерации от 10 июля 2008 года № 1052 «Вопросы Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии».

мотивированности к выполнению оборонных заказов, утрата научно-технического и производственно-технологического потенциалов;

– организационными преобразованиями системы заказов оборонной продукции, а также структуры Минобороны России, не придающими процессу технического оснащения ВС РФ устойчивости;

– непрерывными изменениями законодательно-правового поля контрактно-конкурсного механизма размещения заказов для государственных нужд и слабо учитывающего особенности создания вооружения и военной техники;

– незавершенностью адаптации методологии программно-целевого планирования развития системы вооружения к новой системе экономических отношений, особенно в части увязки направлений развития системы вооружения ВС РФ и оборонно-промышленного комплекса.

К этому добавляется фактическое отсутствие целостной парадигмы развития системы заказов оборонной продукции и ОПК, чему подтверждением служит высокая динамика организационных преобразований в них. Поэтому нужно, прежде всего, сформировать целостную систему взглядов по всем аспектам военного строительства, учитывающую новые условия, в том числе изменение приоритетов в способах обеспечения национальной безопасности, особенности проявления экономических отношений в развитии всех компонентов военной организации, появление новых способов и форм ведения боевых действий, организационные изменения органов государственного и военного управления, процессы, происходящие в ОПК и т.д.

Главное, что при этом требуется переосмысление роли и места государства и его ресурсов в обеспечении бескризисного развития страны; в обеспечении целенаправленного управления научно-техническим и производственно-технологическим потенциалом, без чего невозможно развитие как экономики, так и системы вооружения; в установлении эффективной системы отношений на всех уровнях взаимодействия компонентов военной организации Российской Федерации и др.

При этом усилия государства должны быть, прежде всего, направлены на совершенствование экономических отношений на макроэкономическом уровне, ос-

новные направления которого приведены на рисунке 2 и реализация которых призвана улучшить условия реализации выполняемым в этой области программ и планов, прежде всего, за счет усиления системности развития объектов военно-технической политики.

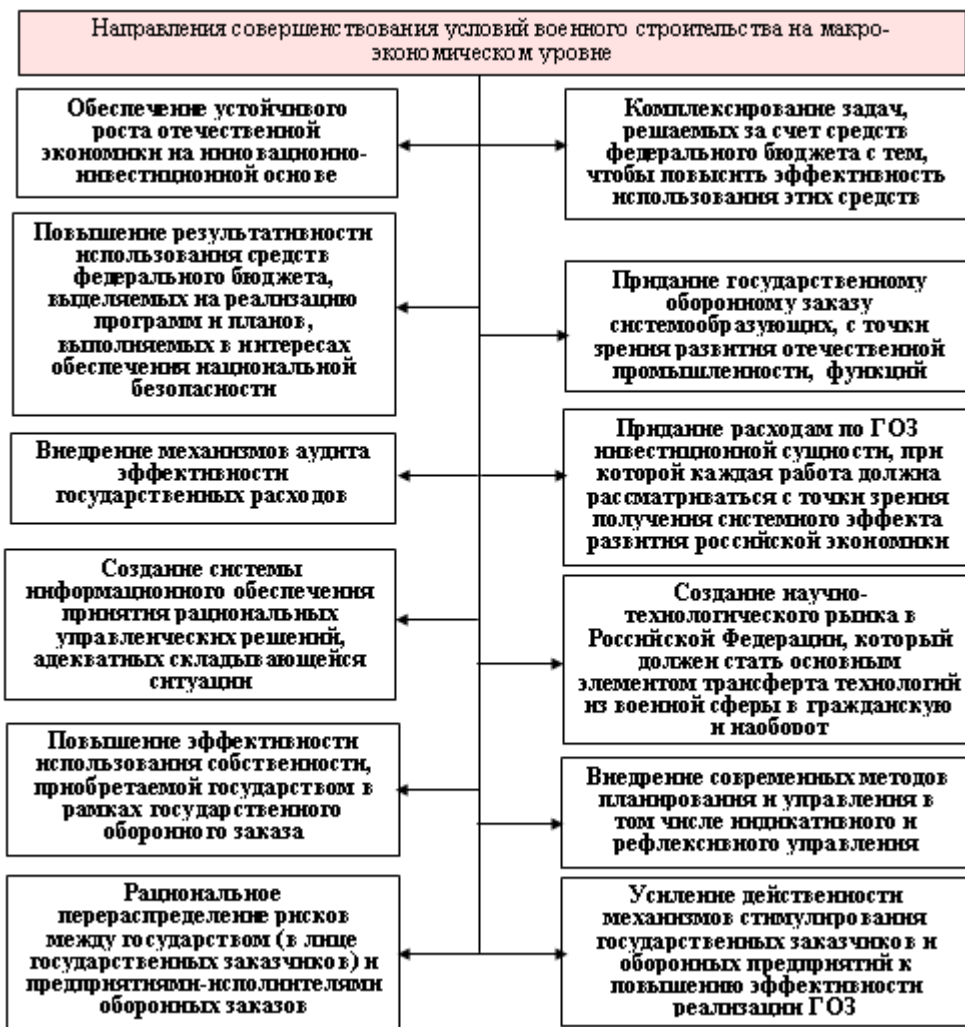


Рисунок 2 – Направления совершенствования условий технического оснащения ВС РФ на макроэкономическом уровне

Одновременно с этим необходимо принимать срочные меры по нормализации экономических отношений на мезо- и микроэкономических уровнях, прежде всего с тем, чтобы обеспечить эффективную систему мотиваций всех структур, реализующих программы и планы развития системы вооружения ВС РФ.

Здесь необходимо отметить, что, начиная с 90-х годов XX века, роль государства в управлении экономикой в целом и оборонно-промышленным комплексом, в частности, неуклонно снижалась, поскольку довлели взгляды, основанные на том,

что в рыночных отношениях государство должно быть ограничено в способах осуществления государственного управления.

Применительно к взаимодействию системы заказов оборонной продукции и оборонно-промышленного комплекса это проявилось в фактически полной замене ранее существовавших административных механизмов на экономические, основным среди которых стал контрактно-конкурсный. По существу только этот механизм оставляет для государственных заказчиков потенциальную возможность влиять на развитие оборонно-промышленного комплекса через выбор соответствующих исполнителей ГОЗ. Но реализовать эту возможность, особенно в интересах упреждающего наращивания научно-технического и производственно-технологических потенциалов, удастся далеко не всегда.

Здесь необходимо отметить, что, несмотря на относительно длительный срок (более 15 лет) становления отечественного контрактно-конкурсного механизма размещения оборонных заказов многие его проблемы еще не решены. Об этом говорит и высокая интенсивность законотворческой работы в этой области (только за один год действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в него уже пять раз вносились значительные изменения) и значительные потери при закупках продукции для государственных нужд, объем которых достигает 150 млрд. руб. ежегодно [2].

В связи с этим необходимо дополнить направления совершенствования, реализуемые на макроэкономическом уровне, следующими мерами:

- структурирование государственного оборонного заказа таким образом, чтобы выполняемые в соответствии с ним мероприятия, а также затраченные на них финансовые ресурсы, можно было бы сопоставить с задачами, решаемыми федеральными органами исполнительной власти;
- формирование на всех уровнях взаимодействия системы заказов оборонной продукции и оборонно-промышленного комплекса эффективных экономических отношений, стимулирующих всех участников процесса создания оборонной продук-

ции к снижению ее стоимости при одновременном повышении тактико-технических характеристик;

- создание органа управления реализацией государственного оборонного заказа в целом, что позволило бы более рационально с государственной точки зрения (а не ведомственной) перераспределять ассигнования между мероприятиями различных программ уже по ходу их выполнении;

- детальная регламентация механизма размещения заказов у единственного поставщика, особенно в части технико-экономического обоснования стоимостных и временных параметров работ с тем, чтобы, с одной стороны, обеспечить экономическую целесообразность выполнения интегрированными структурами оборонных заказов, а с другой – избежать искусственное завышение ими цен на поставляемую продукцию;

- разработка «Положения о закупочной деятельности вооружения и военной техники в Российской Федерации», по аналогии с Наставлением по приобретению США, в котором должен быть изложен полный алгоритм действий всех должностных лиц, осуществляющих мероприятия по закупкам продукции для государственных нужд;

- представление государственной программы вооружения в виде совокупности комплексных целевых программ, что позволит повысить мобильность принятия управленческих решений для обеспечения их реализуемости, в том числе за счет привлечения внебюджетных источников финансирования, а также коммерциализации отдельных результатов, получаемых при этом;

- создание органов управления выполнением важнейших работ в виде Дирекции, обладающих правами самостоятельных хозяйствующих субъектов, что обеспечит возможность использования современных организационно-экономических механизмов в интересах повышения результативности выполняемых работ и др.

Реализация предложенных направлений совершенствования государственного управления системой заказов оборонной продукции и оборонно-промышленным комплексом фактически означает формирование нового облика всех объектов военно-технической политики (системы заказов ВВТ, оборонно-промышленного ком-

плекса и системы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами), в деятельности которых государство будет выступать не только в качестве «регулятора» экономических отношений, но и как эффективный распорядитель ресурсов, способный обеспечить неуклонное наращивание экономического потенциала страны.

И хотя это может занять длительный период времени (например, современная система закупок в США создавалась в 50-х годах XX века и за все время после этого, она более 130 раз модернизировалась [3]). Однако другого пути нет, поскольку в противном случае эффективность финансовых ресурсов, направляемых на военное строительство, будет продолжать снижаться, а вслед за этим опасность угроз национальной безопасности – неуклонно повышаться.

Список использованных источников:

1. Федеральный бюджет и ВПК. Государственный оборонный заказ (январь-июнь 2008 г.). – М.: Информационное агентство ТС ВПК.
2. Кузнецова И. Государство делает ставку на электронные аукционы. Электронный журнал Госзакупки: управление, размещение, обеспечение от 21.12.2007 г.
3. Иванов В. Мертворожденный монстр. Независимое военное обозрение. 2006 г. – №23.