

УДК 351.864.253

**Е.В. ЧЕРНЯЕВ**, кандидат экономических наук  
**Л.В. МИХАЙЛЕНКО**

## КЛАССИФИКАЦИЯ РИСКОВ СО СТОРОНЫ ИСПОЛНИТЕЛЯ В СИСТЕМЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

*Статья посвящена подробному рассмотрению классификации рисков, возникающих со стороны заказчика государственного оборонного заказа, как правило, на этапе планирования работ по выполнению госконтрактов в системе программно-целевого планирования. По мнению авторов, такое разделение позволяет более детально рассмотреть и оценить значимость факторов, влияющих на срыв сроков госконтрактов, не зависящих от заказчиков и возникающих в ходе выполнения различных этапов.*

**Ключевые слова:** государственный оборонный заказ; госконтракт; сроки исполнения; исполнитель; риски.

**Введение.** Важность эффективного и своевременного выполнения государственного оборонного заказа (ГОЗ, гособоронзаказ, госконтракт) в рамках системы программно-целевого планирования в условиях обострения политического противостояния нашей страны с Западом, а также с учетом проведения Россией специальной военной операции на Украине в настоящее время не вызывает сомнений.

Руководство Российской Федерации ежегодно выделяет значительное количество денежных средств из федерального бюджета как на национальную оборону, так и на национальную безопасность. Данные Минфина России на 26 октября 2022 г.<sup>1</sup> представлены в таблице 1 и рисунке 1. Анализ приведенных данных показывает, что расходы на нацбезопасность, правоохранение и национальную оборону в 2022 году суммарно превышают отметку 27% от общей суммы расходов федерального бюджета, а в следующем году этот показатель по плану ещё увеличится и составит уже 32,35%. В этой связи возникает необходимость проведения исследования эффективности расходования выделяемых ресурсов на реализацию ГОЗ и выявления основных проблем, влияющих на невыполнение исполнителем обязательств перед заказчиком по выпуску оборонной продукции.

Таблица 1 – Расходы федерального бюджета в 2019-2025 гг.

Показатель (млрд руб.)	2019	2020	2021	2022*	2023	2024	2025
Всего, в т.ч.:	18214,50	22821,60	24762,10	27614,10	29055,60	29432,50	29243,70
Национальная оборона	2997,4	3168,8	3573,6	4678,7	4981,6	4648,8	4208,4
доля расходов, %	16,46%	13,89%	14,43%	16,94%	17,15%	15,79%	14,39%
Нац. безопасность и правоохрана	2083,2	2226,6	2335,9	2788,4	4417,1	4332,1	4344,2
доля расходов, %	11,44%	9,76%	9,43%	10,10%	15,20%	14,72%	14,86%
Другие показатели	13133,90	17426,20	18852,60	20147,00	19656,90	20451,60	20691,10

\*с учетом сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 1 сентября 2022 г.

<sup>1</sup> Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов. М.: Минфин России, 2022. – С. 60.

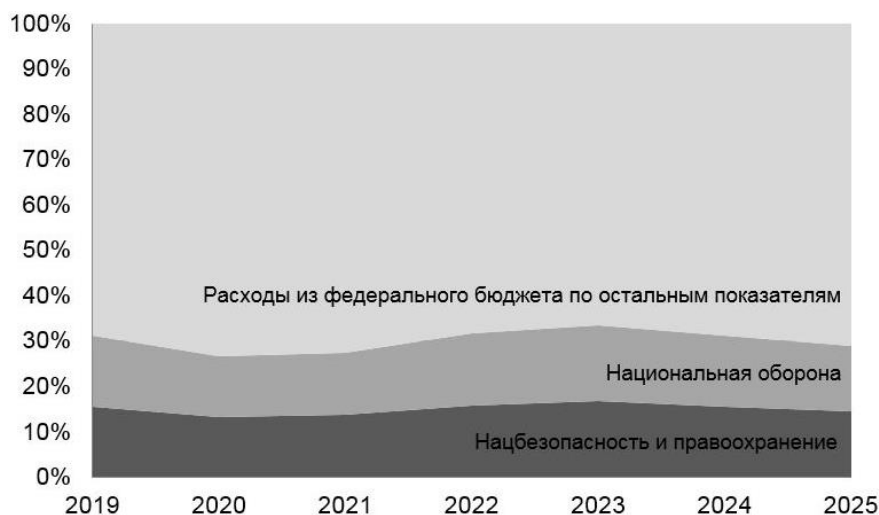


Рисунок 1 – Динамика распределения расходов федерального бюджета на 2019-2025 гг.<sup>2</sup>

**Результаты исследования.** Анализ выполнения ГОЗ на одном из предприятий оборонной промышленности обнаруживает неутешительную статистику нарушения сроков выполнения, как отдельных этапов, так и госконтрактов в целом, и, как следствие, значительный размер претензий со стороны госзаказчика, который в лучшем случае составляет 31% от цены контракта, а в худшем может её превышать. Тенденция увеличения претензий возникла в последние несколько лет и получила широкое распространение.

Проблема стоит настолько остро, что с 24 сентября 2022 г. установлена уголовная ответственность за нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу либо условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа<sup>3</sup>.

Однако, ужесточения ответственности заказчиков и исполнителей, очевидно, не достаточно для повышения эффективности планирования и выполнения госконтрактов в силу разнообразия влияющих на нее факторов, а также угроз, приводящих к дезорганизации поставок вооружения и военной техники в интересах Вооруженных Сил РФ, несмотря на значительные финансовые вложения. Поэтому данную статью авторы посвятили подробному рассмотрению классификации рисков срыва сроков госконтрактов отдельно со стороны исполнителей.

Под риском в сфере гособоронзаказа необходимо понимать возможность наступления неблагоприятного события в ходе выполнения государственного оборонного заказа вследствие различных объективно существующих причин финансово-экономического, производственно-технологического и научно-технического характера [1]. При этом наиболее критичным результатом наступления рисков событий является срыв сроков, заданных условиями государственных контрактов, в ряде случаев равнозначный невыполнению ГОЗ.

Проблеме классификации рисков уделено значительное внимание, в том числе в работах [2-6]. Группировка разнообразных факторов рисков необходима как для их оперативного выявления в качестве угрозы, так и для выбора эффективных способов предотвращения наступления последствий в системе управления рисками. В литературе представлено множество видов классификации рисков [7]. В работе предлагается оценить риски, возникающие при выполнении госконтракта по вине исполнителя на различных этапах планирования и выполнения работ. Целью такого выбора является более детальное рассмотрение и оценка факторов, влияющих на срыв сроков госконтрактов, не зависящих от заказчиков.

<sup>2</sup> Разработано авторами на основании данных Минфина России на 26 октября 2022 г.

<sup>3</sup> Внесены изменения в Уголовный кодекс РФ (дополнен ст.201.2) и Уголовно-процессуальный кодекс РФ (в ст.151) – Федеральным законом от 24 сентября 2022 г. №365-ФЗ.

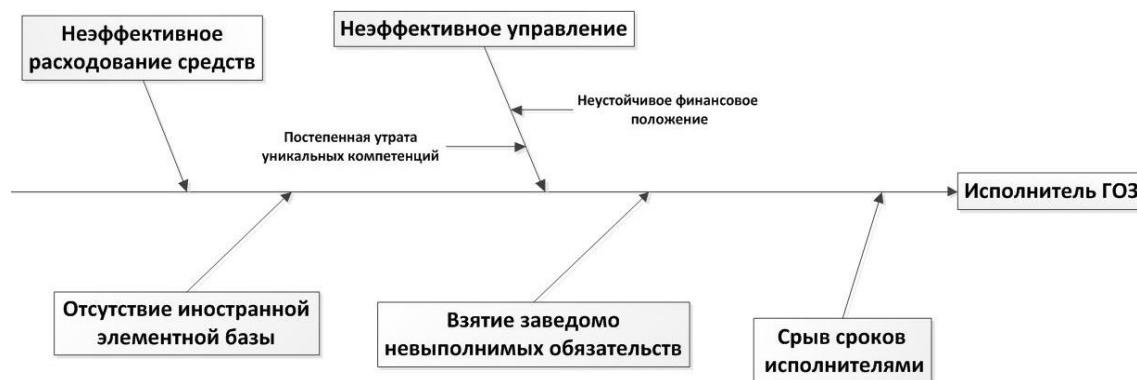


Рисунок 2 – Основные классы рисков со стороны исполнителя ГОЗ, влияющие на сроки исполнения госконтрактов<sup>4</sup>

Разработанная авторами классификация первого уровня иерархии рисков со стороны исполнителя госконтракта в виде диаграммы Исикавы представлена на рисунке 2.

Подробный анализ предлагаемой классификации рисков отличается от существующих видов классификаций указанием на источники возникновения рисков, где на рисунке 2 показан в качестве этого источника исполнитель ГОЗ.

**1. Неэффективное расходование средств.** Риск неэффективного расходования бюджетных средств заключается в намеренном либо непреднамеренном нецелевом использовании или перерасходе бюджетных средств.

Риски, относящиеся к этому классу.

1.1. Нецелевое использование средств. Полное или частичное использование денежных средств, полученных в рамках выполнения госконтракта, не по назначению.

1.1.1. Использование денежных средств, полученных в рамках выполнения госконтракта, на оплату штрафов, оплату пеней или других видов расходов, не связанных с производством продукции в рамках договора ГОЗ.

1.2. Перерасход бюджетных средств. Превышение стоимости работ предусмотренных государственным контрактом.

1.2.1. Вынужденная необходимость заключения договора с единственным поставщиком на жестких невыгодных условиях для исполнителя (в объемах, превышающих необходимые по госконтракту).

1.2.2. Вынужденное приобретение товаров, работ, услуг максимально соответствующих требованиям тактико-технического задания (ТТЗ), но с ценой выше среднерыночной.

1.3. Непредвиденные расходы. Дополнительные временные и финансовые затраты, возникшие при осуществлении работ в рамках госконтракта.

1.3.1. Возникновение форс-мажорных ситуаций (землетрясения, наводнения, военные действия и т.п.), способных повлечь ущерб продукции, инфраструктуре предприятия и привести к увеличению сроков выпуска продукции.

1.3.2. Дополнительные затраты, вызванные необходимостью устранения дефектов, брака.

1.4. Коррупционные риски (конфликт интересов). Намеренное завышение стоимости работ, товаров и услуг в рамках договора с соисполнителем/поставщиком или увеличение объема выполняемых работ в рамках договора.

1.4.1. Завышение объема поставляемых государственных закупок по сравнению с необходимым объемом по контракту с госзаказчиком (с целью извлечения личной выгоды). Сговор между исполнителем и соисполнителем о заключении договора на невыгодных условиях для предприятия.

1.4.2. Заключение сделки с поставщиком на невыгодных для предприятия финансовых условиях (с целью извлечения личной выгоды). Создание условий для победы в конкурсе (аукционе) и заключение договора по завышенной цене.

1.5. Вынужденная необходимость закупки товаров, работ, услуг по ценам, превышающим предусмотренные госконтрактом. Может быть вызвана следующими причинами:

<sup>4</sup> Разработано авторами.

изменения в экономической системе в стране, повлекшие изменения в стоимости товаров, работ, услуг; нестабильная экономическая ситуация в стране, нестабильный курс рубля, приводящие к увеличению себестоимости изготовления продукции поставщиков, как следствие, увеличение стоимости товаров, работ, услуг.

**2. Неэффективное управление.** Риск срыва сроков, а также получения продукции с отклонениями от заданных требований тактико-технического задания (ТТЗ) возникает по следующим основным причинам:

отсутствие целенаправленного воздействия на достижение поставленных целей с лучшими показателями, в минимальные сроки и при низких затратах;

отсутствие инструментов для оценки эффективности и быстрого контроля выполняемых действий;

неэффективный аудит поставщиков;

ошибки в стратегическом планировании, некорректное управление кадрами и материальными ресурсами.

Риски, относящиеся к данному классу, представлены ниже.

**2.1. Постепенная утрата уникальных компетенций.** Уход специалистов, обладающих высокой квалификацией, незаинтересованность вновь принятых специалистов.

2.1.1. Неэффективная система адаптации нового персонала и программ лояльности для сотрудников. Незаинтересованность в новых кадрах, неэффективная система повышения квалификации, слабая система наставничества.

2.1.2. Отсутствие эффективной системы мотивации, направленной на сохранение квалифицированного кадрового состава.

**2.2. Неустойчивое финансовое положение.** Низкая платёжеспособность поставщиков и соисполнителей, приводящая к неспособности выполнения договорных условий.

2.2.1. Изменение конъюнктуры рынка. Снижение спроса на продукцию поставщика приводит к вынужденному изменению номенклатуры выпускаемой продукции поставщиком.

2.2.2. Превышение фактических затрат над запланированными бюджетом. Необходимость приобретения новых комплектующих по ценам выше запланированных.

**2.3. Ошибки в стратегическом планировании.** Недочёты/упущения в стратегическом планировании, не позволяющие достичь поставленных целей.

2.3.1. Некорректное технико-экономическое обоснование. Недочёты/упущения при проведении технико-экономического обоснования.

2.3.2. Недостаточный анализ загрузки производственной базы и мощностей. Недостовверная или недостаточная оценка производственного потенциала (производственных возможностей).

**2.4. Неэффективное управление ресурсами.**

2.4.1. Некорректный расчет материальных ресурсов.

2.4.2. Недостаточный контроль, недостоверная оценка загрузки производственной базы.

**2.5. Неэффективная координация деятельности.** Отсутствие четких и ясно сформулированных целей (стратегии и ценностей) и распределение обязанностей (матрица ответственности).

2.5.1. Недостаточный контроль выполнения работ.

2.5.2. Возникновение конфликтных ситуаций, влияющих на сроки и качество выполнения работ.

**3. Отсутствие иностранной элементной базы.** Риск невозможности провести закупку компонентов и элементов для комплектации изделия.

Ниже обозначены причины возникновения рисков, относящихся к данному классу.

**3.1. Возникновение ограничений, а также осложнение процедуры закупки импортных элементов компонентной базы в условиях санкционного режима.**

3.1.1. Невозможность провести закупку элементов компонентной базы иностранного производства, функциональные аналоги которых в России отсутствуют, для комплектации изделия.

3.1.2. Отсутствие альтернативных каналов приобретения комплектующих, попавших под санкции, в т.ч. системы поставок комплектующих иностранного производства через третьи страны (параллельный импорт).

**3.2. Нарушение цепочек поставки компонентов.** Разрыв контрактов между партнерами/ поставщиками/ заказчиками.

3.2.1. Неблагоприятные изменения политической ситуации в странах, с которыми заключены договоры. Риск наложения санкций и разрыва контрактов.

3.2.2. Разрыв контракта между партнерами/ поставщиками ввиду санкционного режима.

**3.3. Переориентация единственного возможного поставщика на других покупателей, прекращение изготовления необходимой номенклатуры.**

3.3.1. Появление покупателей с заказами, обладающими высокими экономическими предложениями. Риск отказа единственного поставщика от сотрудничества.

3.3.2. Обновление номенклатурной базы поставщика. Переориентация единственного поставщика на других покупателей, прекращение изготовления необходимой номенклатуры.

3.3.3. Переориентация зарубежных поставщиков на других покупателей. Проявление элементов недобросовестной конкуренции со стороны иностранных организаций, которая приводит к отказу от сотрудничества иностранных поставщиков.

3.4. Намеренная поставка иностранными поставщиками продукции несоответствующего заявленным требованиям качества.

3.4.1. Недобросовестная конкуренция. Риск намеренной поставки продукции несоответствующего качества.

**4. Взятие заведомо невыполнимых обязательств.** Невозможность выполнения реализуемости проекта с заявленными техническими характеристиками и сроками создания.

4.1. Неготовность производственной и испытательной базы. Риск невозможности осуществления работ ввиду загрузки испытательного центра и подразделений предприятия на период выполнения проекта и при подготовке к его реализации, отсутствие необходимого квалифицированного персонала, соответствующего оборудования.

4.1.1. Загрузка мощностей и испытательного центра по условиям ранее заключённых госконтрактов. Невозможность осуществления работ ввиду загрузки испытательного центра предприятия на период выполнения проекта и при подготовке к его реализации.

4.1.2. Отсутствие квалифицированного кадрового обеспечения. Невозможность осуществления работ ввиду отсутствия квалифицированного персонала, имеющего необходимый уровень специализации (опыт работ).

4.2. Не учтена прогнозная загрузка предприятия на период выполнения работ по контракту. Невозможность осуществления работ в виду загрузки подразделений предприятия на период выполнения проекта и при подготовке к его реализации.

4.2.1. Несогласованность в части объёма, стоимости и сроков работ плановых подразделений с производством. Не учтена загрузка мощностей, испытательного центра и подразделений предприятия по условиям ранее заключённых госконтрактов.

4.3. Отсутствие необходимой ЭКБ. Риск невозможности провести закупку компонентов и элементов для комплектации изделия.

4.3.1. Отсутствие российских функциональных аналогов ЭКБ. В составе комплектующих изделий при производстве продукции используются элементы иностранного производства, функциональные аналоги которых в России отсутствуют.

4.3.2. Отсутствие ряда технологий, необходимых для изготовления аналогов импортных ЭКБ. В составе комплектующих изделий при производстве продукции используются элементы иностранного производства, технологии изготовления аналогов с требуемыми характеристиками отсутствуют в РФ.

**5. Срыв сроков исполнителями.** Несвоевременное выполнение работ по контракту/этапу контракта.

5.1. Несвоевременное выполнение работ соисполнителями.

5.1.1. Заведомое затягивание соисполнителями сроков выполнения работ по контракту, его этапу.

5.2. Неисполнение или ненадлежащее исполнение соисполнителями, подрядчиками работ по госконтракту.

5.2.1. Отказ смежников от обязательств на условиях госконтракта.

5.2.2. Получение продукции от соисполнителя/поставщика ненадлежащего качества.

5.3. Нарушение сроков выполнения работ.

5.3.1. Нарушение сроков выполнения работ ввиду отсутствия четкого контроля поэтапного выполнения работ.

5.3.2. Длительное согласование договорных документов. Затягивание сроков выполнения работ в процессе длительного цикла согласования договорных документов и проведения процедуры закупки.

5.4. Необходимость проведения повторной процедуры закупки в случае возникновения дефекта, брака (ценой дополнительных финансовых и временных затрат).

5.4.1. Возникновение замечаний при выполнении этапов работ. Дополнительные временные затраты на выяснение и устранение причин замечаний.

5.4.2. Устранение замечаний к приборам предприятиями изготовителями. Дополнительные временные затраты на устранение причин замечаний предприятиями изготовителями. Простаивание цехов в результате ожидания.

Иерархия рисков со стороны исполнителя гособоронзаказа представлена на рисунке 3<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Составлено авторами.

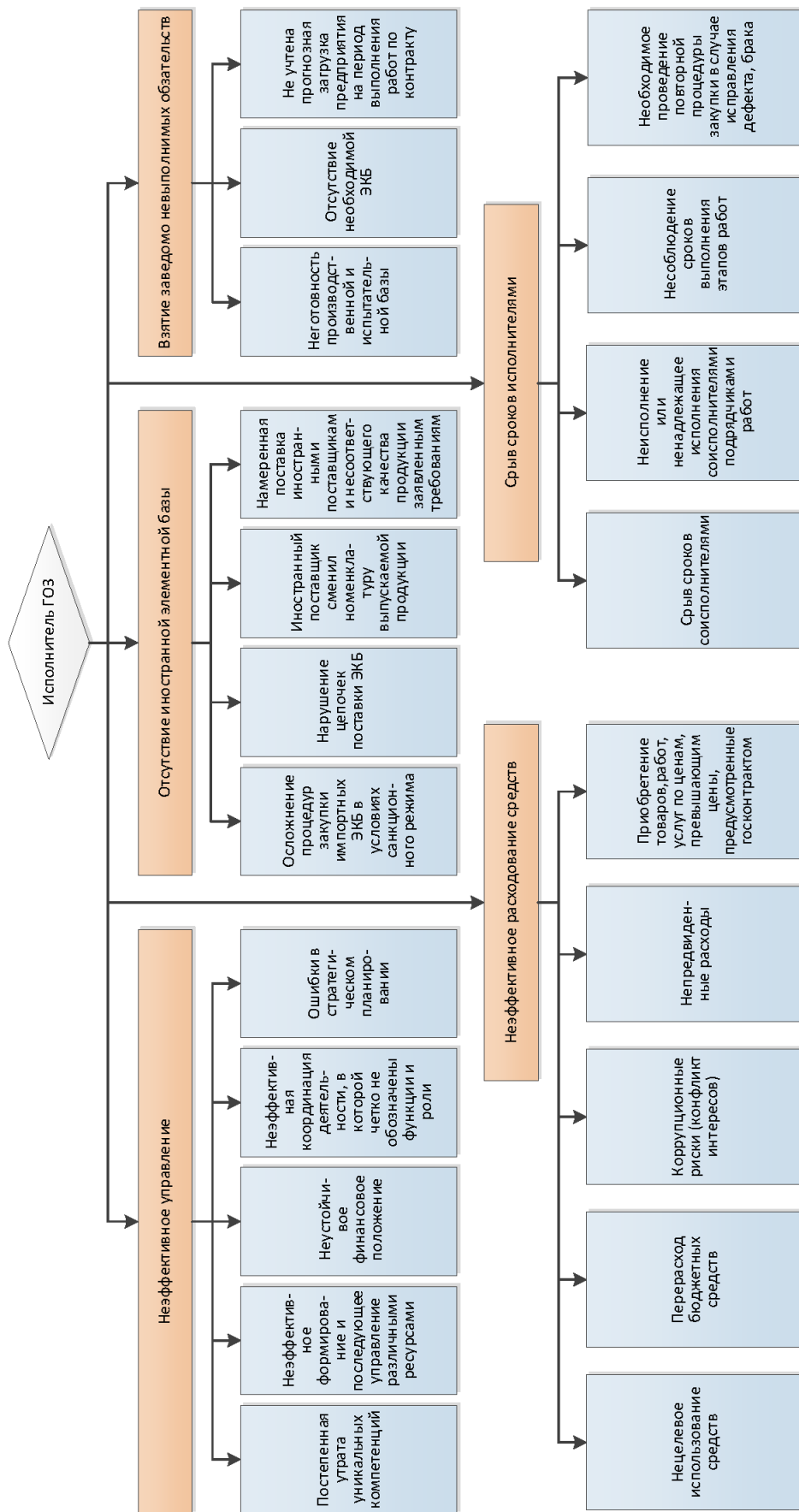


Рисунок 3 – Классификация рисков со стороны исполнителя гособоронзаказа

Преимуществом представленного подхода является возможность отдельного рассмотрения иерархии факторов рисков, относящихся к различным источникам их возникновения в системе программно-целевого планирования и выполнения гособоронзаказа. Методический эффект такого разделения обусловлен возможностью применения отдельных иерархических моделей на различных этапах реализации ГОЗ. Так, проведенный анализ применимости предложенного подхода на примере одного из предприятий оборонной промышленности показал, что значительная часть рисков со стороны заказчика возникает на этапе планирования госконтракта, в то время как риски со стороны исполнителя, как правило, относятся к этапу выполнения проекта. Таким образом, дифференцирование рисков относительно источников их возникновения позволяет достигать практического эффекта, который возникает за счет значительного упрощения иерархических структур и, как следствие, моделей управления рисками, реализуемых на различных этапах реализации гособоронзаказа в системе программно-целевого планирования.

**Выводы.** Данная работа посвящена авторской интерпретации классификации рисков, где предлагается проводить классификацию путем определения источников ее возникновения. Авторами, в границах поставленной задачи, предлагается выделить два источника: риски со стороны заказчика и риски со стороны исполнителя. Такой подход обеспечивает выявление проблем, возникающих со стороны исполнителя государственного оборонного заказа, как правило, на этапе выполнения работ в рамках госконтрактов. По мнению авторов, такое разделение позволяет более детально рассмотреть и оценить значимость факторов, влияющих на срыв сроков в системе программно-целевого планирования, не зависящих от заказчиков и возникающих в ходе выполнения различных этапов, что, в свою очередь, направлено на повышение эффективности системы управления рисками.

Анализ возможности наступления рисков событий, а также их степени влияния, например, с использованием вероятностных методов оценки [7], проводимый при планировании работ по ГОЗ и основанный на представленной подробной классификации, позволит предупредить, а также минимизировать возможные последствия наступления рисков.

#### Список использованных источников

1. Елисеев О.В. Стратегические направления развития контрактной деятельности // Транспортное дело России. 2014. №4. – С. 146-150.
2. Козин М.Н. Государственный оборонный заказ: теория и практика управления рисками: монография. Вольск: ВВВУТ (ВИ), 2007. – 150 с.
3. Зубова Л.В., Коровин Э.В., Никитин Ю.А. Методика категорирования потенциально опасных рисков системы технологического обеспечения разработки ракетно-космической техники // Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета государственной противопожарной службы МЧС России». 2021. №1. – С. 147-157.
4. Верник П.А., Иванов В.В., Казачковский С.В., Коршук В.А., Малинецкий Г.Г., Нейман Е.И., Посашков С.А., Смоляк А.С. Организационные инновации и математическое моделирование процесса выполнения гособоронзаказа. Ч.1. М.: ИПМ им. М.В. Келдыша, 2016. – 32 с.
5. Орлов А.И., Цисарский А.Д. Особенности оценки рисков при создании ракетно-космической техники // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. Т.9. №43(232). – С. 37-46.
6. Чеботарев С.С., Ельшин В.А. О применении риск-ориентированного подхода при выполнении контрольных и надзорных функций в сфере государственного оборонного заказа // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2020. №1(53). – С. 126-134.
7. Черняев Е. В., Хайтбаев В. А. Вероятностные методы оценки рисков в системе программно-целевого планирования государственного оборонного заказа с применением иерархических моделей // Прикладные экономические исследования. 2022. №3. – С. 24-29.