

Кандыбко Н.В.

Кандидат экономических наук, доцент.

Современные проблемы размещения государственного оборонного заказа

В статье рассмотрены отдельные проблемы в сфере размещения государственного оборонного заказа в посткризисных условиях развития экономики.

Проблемы обеспечения безопасности всегда являлись актуальными для Российской Федерации. Безопасность государства обеспечивается его совокупной мощью в единстве ее материальных и духовных составляемых и реализуется системой мер, позволяющих противостоять негативным тенденциям, опасностям и угрозам внутри страны и за ее пределами, а также воздействовать на развитие ситуации внутри страны и в мире.

Национальная безопасность – это состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства¹.

В структуре национальной безопасности, рассматриваемой в функциональном разрезе, как правило, выделяют подсистемы экономической, военной, экологической, технологической, информационной и других видов безопасности.

Обеспечение военной безопасности Российской Федерации – важнейшее направление деятельности государства и основная компонента национальной безопасности. Главной целью в данной области является создание условий адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникнуть в XXI веке, при рациональных затратах на национальную оборону.

Современные угрозы безопасности России обусловлены, в первую очередь, сложившейся в настоящее время военно-политической обстановкой в мире, которая характеризуется усилением экономической и политической конкуренции со стороны зарубежных государств. При этом значи-

тельная часть этих угроз носит военно-технический характер. В связи с этим необходимо проведение комплекса мероприятий способных ускорить темпы переоснащения видов и родов войск Вооруженных сил Российской Федерации современным вооружением, военной и специальной техникой.

В целях обеспечения Вооруженных сил Российской Федерации вооружением, военной и специальной техникой разрабатывается Государственная программа вооружения, которая является плановым, нормативно-прогноznым документом, при разработке которого учитываются как требования государственных заказчиков к перспективной системе вооружения, так и финансово-экономические возможности государства, технические и технологические возможности оборонно-промышленного комплекса.

Текущий плановый документ, разрабатываемый на основе Государственной программы вооружения – государственный оборонный заказ (ГОЗ), представляет собой ее срез, корректируемый в соответствии с реально складывающейся военно-политической и экономической обстановкой в стране.

Оборонный заказ устанавливает задания государства предприятиям и организациям промышленности на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, производство и поставку продукции, предоставление услуг государственным заказчикам для выполнения органами государственного управления своих функций по обеспечению национальной обороны и безопасности, реализации планов научно-технического сотрудничества с иностранными партнерами.

С общеэкономических позиций ГОЗ является составной частью государственного заказа. Для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны, при-



¹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.»

оритетного удовлетворения важнейших потребностей общества осуществляются поставки продукции для государственных нужд. Продукция для государственных нужд приобретает организованно на основе государственных закупок. Планирование закупок и поставок этой продукции включает формирование, размещение и исполнение государственных заказов.

Новые стратегические вызовы в области военной безопасности определили опережающие темпы роста государственного оборонного заказа в структуре государственных закупок. За период 2006-2009 гг. объем ГОЗ вырос в 2,3 раза и достиг в 2009 году 32,5 % общего объема закупок продукции для государственных нужд (рисунок 1)².

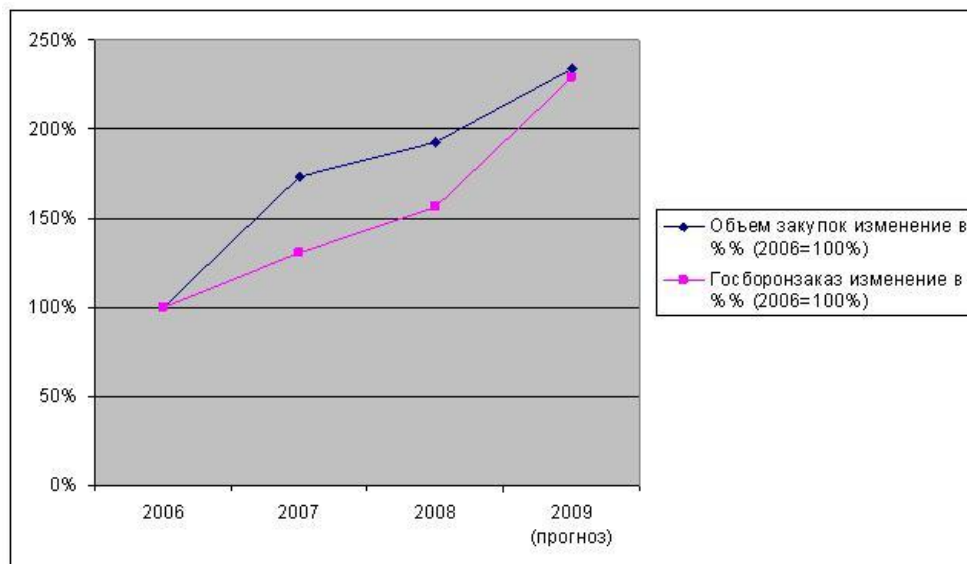


Рисунок 1 – Динамика темпов роста государственных закупок и государственного оборонного заказа в 2006-2009 гг.

Через систему размещения ГОЗ устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйствующими субъектами различных организационно-правовых форм и форм собственности.

Роль государства как субъекта контрактных отношений определяется в первую очередь величиной государственных расходов, выделяемых на обеспечение обороноспособности и безопасности. Расходы на финансирование ГОЗ имеют положительную динамику и составляют более 6% расходной части государственного бюджета.

Несмотря на тенденцию роста объемов гособоронзаказа доля современных образцов вооружения в Вооруженных силах составляет около 10%, при этом 31% ВВСТ – старше 30 лет, а 57% – находится в эксплуатации от 10 до 20 лет². Для перевооружения армии и флота, по экспертным оценкам, потребуется весьма существенное увеличение

ежегодных поставок ВВСТ – в объемах 5 % от боевого состава³.

Тем не менее, в посткризисных условиях развития экономики не предполагается значительного увеличения объемов ассигнований на финансирование ГОЗ. Параметры оборонного заказа на 2010 годы установлены на уровне 101,2% к уровню 2009 года с сохранением их на указанном уровне в 2011 и 2012 годах. Расходы, связанные с проведением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, закупкой и ремонтом вооружения и военной техники, установлены на уровне 99,3% к 2009 году. Объемы бюджетных ассигнований по тыловому обеспечению, в том числе по обеспечению продовольствием, вещевым имуществом, специальным топливом и горючесмазочными материалами, установлены исходя из дифференцированного подхода к

² Савинский П.Ф. Проблемы финансового обеспечения обороны страны // Вооружение и экономика. – 2009. – №6.

³ Буренок В.М., Косенко А.А., Лавринов Г.А. Техническое оснащение вооруженных сил Российской Федерации: организационные, экономические и методологические аспекты. – М.: Издательский дом «Граница», 2007.



задачам каждого государственного заказчика⁴.

Проблема достаточности объемов финансирования усугубляется кризисом экономики, финансовой системы, продолжающимися инфляционными процессами. При этом, как показывают исследования, проблема осложняется недостаточно отлаженной системой военно-экономических отношений по созданию и поставкам продукции оборонного назначения, не всегда совершенным контролем за использованием выделяемых денежных средств.

В современных экономических условиях важным направлением разрешения существующего противоречия между потребностями Вооруженных сил Российской Федерации в оборонной продукции и экономическими возможностями страны является повышение эффективности использования выделяемых финансовых средств, в частности, с помощью совершенствования системы размещения государственного оборонного заказа.

В Бюджетном послании Федеральному Собранию РФ от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» Президент РФ особо отметил необходимость совершенствования механизмов государственных закупок за счет применения современных процедур размещения заказов, консолидации заказчиков, а также использования комплексных методов управления инвестиционными проектами. «Система государственных закупок должна исключать случаи необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур. Государственные закупки должны использоваться в том числе в качестве инструмента управления структурными преобразованиями в российской экономике, способа стимулирования технологической модернизации и повышения конкурентоспособности эффективных производителей»⁵.

В этой связи вопрос повышения эффективности использования выделяемых огра-

жденных средств на оплату военных поставок в настоящее время приобретает первостепенное значение.

В текущем году произошли значительные изменения в системе размещения государственного оборонного заказа, связанные с институциональными преобразованиями, новациями нормативного правового регулирования, трансформацией методического обеспечения.

Ключевой проблемой в области формирования, размещения и исполнения государственного оборонного заказа в современных условиях является несовершенство нормативного правового обеспечения, основу которого составляют: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военная доктрина Российской Федерации, федеральный закон от 27.12.1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе», федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для государственных федеральных нужд», федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и ряд других федеральных законов и подзаконных актов.

В сфере формирования государственного оборонного заказа основным нормативным правовым документом является постановление Правительства Российской Федерации от 05.12.2005 г. №724 «Правила разработки проекта государственного оборонного заказа и его основных показателей». Вместе с тем действие данного документа со второго полугодия 2007 года приостановлено на период по 31 декабря 2007 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 303. Более двух лет отсутствует нормативный правовой и методический документ, учитывающий современные реалии процесса формирования государственного оборонного заказа.

Вместе с тем, в процессе формирования ГОЗ изменились роль и статус Военно-промышленной комиссии, порядок взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти с государственными заказчиками. Произошло пере-

⁴ Основные направления бюджетной политики на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов: <http://www.minfin.ru>

⁵ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010-2012 годах».

распределение функций федеральных органов исполнительной власти и образование новых участников процесса формирования, размещения и исполнения государственного оборонного заказа (Минэкономразвития России, Минпромторга России, Рособоронзаказа, Рособоронпоставки и др.), а в рамках Министерства обороны появился новый орган – Управление государственного заказа.

Отсутствие нормативного правового документа в области формирования ГОЗ, учитывающего особенности современных реалий, не позволяет решить основную задачу – создание целостной системы формирования государственного оборонного заказа, обеспечивающую эффективное расходование бюджетных средств.

В сфере размещения государственного оборонного заказа основным нормативным правовым документом является федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который не в полной мере учитывает специфические особенности размещения заказов на создание высокотехнологичной, наукоемкой продукции, выполнение работ по подготовке и развертыванию ее серийного производства.

В то же время, учитывая нормы части 3 статьи 1 федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», существует реальная возможность создания системы закупочных процедур (способов размещения государственного оборонного заказа), адаптированной к особенностям выполнения государственной программы вооружения и иных федеральных целевых программ в сфере обороноспособности и безопасности государства.

С учетом мировой практики, представляется, что основу таких процедур должны составлять способы размещения заказов, осуществляемые путем многоэтапного отбора кооперации исполнителей.

При этом предметом такого размещения могли бы в первую очередь стать заказы на выполнение комплексных целевых про-

грамм разработки, создания, производства и осуществления поставок приоритетных вооружений, военной и специальной техники, которые определяют облик перспективных систем вооружения.

В этом случае представляется обоснованным на законодательном уровне установить виды продукции (работ, услуг), по которым могут проводиться сложные (многоэтапные) процедуры закупок; предусмотреть возможность компенсации затрат на подготовку указанных технических решений в случае признания участника победителем торгов; предоставить победителю торгов право на получение дополнительного бюджетного финансирования на техническое перевооружение.

Эффективность размещения ГОЗ во многом определяется выбором исполнителя ГОЗ. В характерных для рыночной экономики условиях неопределенности недостаточно выбрать исполнителя ГОЗ исходя из соотношения качества, стоимости и условий поставки продукции. Необходимо также учесть возможный риск невыполнения исполнителем ГОЗ своих обязательств, в первую очередь, производственно-технологический риск, вызванный старением основных производственных фондов, утерей технологий, нехваткой собственных оборотных средств.

Следовательно, назрела необходимость на законодательном уровне определить понятия и содержание процедур квалификации участника торгов, его производственных процессов (в том числе наличие сертифицированной системы менеджмента качества) и последующей квалификации, которые позволят избежать заключения государственного контракта с экономически ненадежным исполнителем.

Критерии, установленные заказчиком, а также способ оценки этих критериев формируют модель принятия решения о победителе конкурса. Эта модель должна быть построена таким образом, чтобы субъективный фактор принятия решения о победителе был сведен к минимуму, реализуя тем самым принцип объективности в системе размещения ГОЗ.



Закупка продукции по минимальным ценам, несомненно, способствует достижению целей экономии использования государственных средств. Но, вместе с тем, представляется, что использование цены в качестве основного критерия при размещении ГОЗ не всегда является оправданным, особенно это касается сложных объектов закупки. Экономия от снижения цен – наиболее распространенное требование к эффективному хозяйствованию в государственном секторе. Но в то же время, для государственного заказчика могут быть важны и другие задачи: выбор между типами контрактов с различным уровнем риска между поставщиком и заказчиком или различный технический уровень изделий, необходимых для обеспечения государственных нужд.

В таких ситуациях необходимы критерии, позволяющие принимать во внимание риски, проводить разновременные сравнения, учитывать не только непосредственные условия конкретной сделки, но и возможности удовлетворения государственных нужд по обеспечению обороноспособности и безопасности страны в перспективе. Необходима полноценная технико-экономическая экспертиза предложений конкурсантов, которая может занять достаточно большой промежуток времени. Например, в США работа правительственной комиссии по выбору генерального подрядчика программного обеспечения для ВМС США составила 39 месяцев, из которых в течение 17 месяцев генеральный заказчик вел разработку плана выбора генерального подрядчика с подключением института технологии программного обеспечения для разработки метода выбора генерального подрядчика.

Все это свидетельствует о том, что процедура оценки исполнителя ГОЗ – сложный и трудоемкий процесс, требующий длительного времени.

О проблемах в сфере размещения ГОЗ свидетельствуют данные проверок, проведенных Федеральной службой по оборонному заказу во втором квартале 2009 г. Так, в результате контрольных мероприятий выявлено нарушений при использовании средств федерального бюджета по государственному оборонному заказу на сумму

5118,36 млн. руб., в том числе: 787,65 млн. руб. с признаками неправомерного расхода денежных средств; 89,88 млн. руб. – нецелевого расхода денежных средств; 4240,82 млн. руб. – неэффективного расхода денежных средств. В результате проведенных проверок выявлено 533 нарушения, привлечены к административной ответственности в виде наложения штрафов 99 должностных лиц государственных заказчиков и их структур. Общая сумма наложенных штрафов составила 4,79 млн. руб.⁶

Следствием, выявленных нарушений является либо перенос сроков заключения государственных контрактов, либо отмена результатов торгов, а это неизбежные потери времени, которое на размещение заказа ограничено и жестко регламентировано постановлением Правительства РФ о государственном оборонном заказе на текущий год и плановый период.

Важной проблемой на этапе исполнения ГОЗ является отсутствие эффективной системы экономического стимулирования исполнителей оборонного заказа. В то же время в военно-экономических основах Военной доктрины говорится о необходимости государственной поддержки предприятий (производств) и учреждений (организаций), определяющих военно-техническую и технологическую устойчивость оборонно-промышленного комплекса.

Законодательством предусмотрена возможность применения многих видов экономического стимулирования головного исполнителя (исполнителя) оборонного заказа, но механизм реализации льгот не достаточно разработан.

Более того, в 2005-2006 гг. был отменен ряд льгот промышленным предприятиям, осуществляющим поддержание мобилизационных мощностей. Учитывая, что объемы ассигнований федерального бюджета, выделяемые организациям оборонно-промышленного комплекса на мобилизационную подготовку, не соответствуют реальным потребностям, представляется оправданным освободить такие организации от

⁶ Результаты деятельности Федеральной службы по оборонному заказу по контролю и надзору за размещением и исполнением государственного оборонного заказа во II квартале 2009 г. // Официальный сайт федеральной службы по оборонному заказу.



обложения налогом на добавленную стоимость работ (услуг) по поддержанию мобилизационных мощностей.

Виды, размеры и порядок экономического стимулирования головного исполнителя (исполнителя) определяются Правительством Российской Федерации при разработке проекта федерального бюджета, и соответствующие предложения вносятся в Государственную Думу на утверждение одновременно с проектом федерального бюджета. Именно поэтому вопросы предоставления льгот должны решаться на определенных этапах разработки государственного бюджета и государственного оборонного заказа.

В условиях системного экономического кризиса государство стремится поддержать предприятия оборонно-промышленного комплекса. Предусмотренные в 2009 г. на эти цели порядка 100 млрд. руб. в рамках Программы антикризисных мер Правительства РФ, из которых 70 млрд. руб. уже распределены – яркое тому подтверждение. Однако, в современных условиях назрела необходимость усиления антикризисных мер по поддержке предприятий ОПК. Одной из них может стать принятие специального закона «О мерах государственной поддержки предприятий оборонно-промышленного комплекса», в котором будет предусмотрено проведение гибкой политики государства в социальной сфере, налогообложении, кредитовании и других областях, а также дополнительные меры экономического стимулирования выполнения государственного оборонного заказа.

Анализируя содержание нормативных правовых документов, регулирующих поставки продукции по оборонному заказу, нельзя не заметить, что законодательные акты об обеспечении государственных нужд часто разрозненны, не согласуются друг с другом. По существу, законодательство, регулирующее обеспечение государственных нужд, находится еще в стадии формирования и требует доработки с учетом следующих положений:

1 Отражения специфики размещения заказов на поставку высокотехнологичной и наукоемкой продукции оборонного назначения;

2 Определения наиболее общих подходов и важнейших критериев оценки квалификационного уровня потенциальных исполнителей заказа;

3 Решения проблемы временной увязки сроков проведения конкурсов и формирования государственного оборонного заказа;

4 Законодательного повышения роли исполнителей мобилизационного задания посредством введения этого показателя в качестве одного из важнейших критериев при выборе исполнителей ГОЗ.

Очевидно, что в области размещения заказов на поставку продукции оборонного назначения в настоящее время существует ряд проблем, недооценка которых заказчиками может привести к неоправданным дополнительным расходам финансовых ресурсов, потере времени, снижению эффективности системы управления государственными закупками оборонной продукции. Следовательно, необходим комплексный подход к решению финансовых, экономических, правовых, организационных, технических проблем при сбалансированном соблюдении интересов как заказчиков, так и поставщиков продукции оборонного назначения.

В данной статье автором рассмотрена лишь часть проблем в сфере размещения ГОЗ. Несомненно, проблемы в области ценообразования на продукцию оборонного назначения, расширения типологии государственных контрактов, оценки эффективности размещения оборонного заказа и ряд других требуют дальнейшего исследования.

В сложных экономических условиях, сложившихся в нашей стране, реализация государственного оборонного заказа может быть осуществлена только на основе совместной работы всех заинтересованных министерств, ведомств, научных организаций. В конечном счете, это будет способствовать повышению эффективности функционирования системы обеспечения армии и флота необходимыми видами ВВСТ для поддержания высокого уровня обороноспособности и безопасности России.

