

Кандыбко Н.В.

Кандидат экономических наук, доцент.

Методологические аспекты формирования контрактной системы закупок оборонной продукции

В статье рассмотрены ключевые принципы формирования и функционирования контрактной системы закупок оборонной продукции, а также определены основные проблемы и перспективы ее развития.

Нужна ли России федеральная контрактная система (ФКС)? Ответить на этот вопрос пытались многие ученые-экономисты, высказывая подчас диаметрально противоположные мнения. Попытка создания ФКС в России была предпринята в 90-х годах прошлого века¹. На базе Министерства торговли и материальных ресурсов была создана Федеральная контрактная корпорация «Росконтракт». Однако выполнение работ по обеспечению государственных заказов оказалось малоэффективным и слабо подкреплялось государственным финансированием. В итоге в 1994 г. было проведено реформирование ФКС и ее приватизация.

Актуализация рассматриваемой проблемы произошла в 2009 году. Президент РФ в Бюджетном послании «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» в качестве важнейшей поставил задачу создания комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, что позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов².

Объем бюджетных средств, выделяемых на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд, значителен и характеризуется устойчивым ростом. Так, в 2006 году было выделено 1922444,22 млн. руб., в 2007 году – 3268109,74 млн. руб., в 2008 году –

3980574,3 млн. руб.³ В условиях масштабного экономического кризиса государственные закупки рассматриваются в качестве инструмента стимулирования внутреннего спроса в пакете мер антикризисного регулирования экономики. В этой связи положительная динамика объемов государственных закупок будет сохраняться.

Министерством экономического развития в 2009 г. был разработан проект Концепции, а также определены базовые показатели деятельности ФКС до 2015 года. В разработанных документах ФКС рассматривается как совокупность процедур и правил, регулирующих отношения, связанные с планированием обеспечения государственных нужд, размещением заказов на поставку товаров, работ и услуг, и исполнением государственных контрактов в целях обеспечения федеральных государственных нужд в рамках бюджетных ограничений (рисунок 1).

ФКС обладает рядом специфических черт, основными из которых являются⁴:

- наличие и приоритет контрактного права в закрепленной сфере регулирования;
- наличие широкой типологии контрактов, отражающей специфику разработки и производства товаров и предоставления услуг для государственных нужд с жесткой регламентацией процедур управления контрактами по всей кооперации, прав и взаимной ответственности сторон за неисполнение (ненадлежащее исполнение) условий государственного контракта;
- наличие разветвленной системы моделей цен, нивелирующих финансовые риски поставщика и заказчика;

¹ Указ Президента РФ от 07.08.1992 г. №826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы».

² Послание Президента РФ «О бюджетной политике в 2010-2012 годах». <http://kremlin.ru>.

³ <http://www.economy.gov.ru>.

⁴ Каша О.А. Экспертная оценка проблем экономики государственного оборонного заказа // Оборонный заказ. – 2008. – №18.





Рисунок 1 – Структура Федеральной контрактной системы⁵

– наличие разнообразных и взаимосвязанных с ценообразованием систем финансирования контрактов, включая использование его в качестве инструмента залога с наивысшей степенью ликвидности, обеспечивающего поставщиков долго- и краткосрочными ресурсами под основной и оборотный капитал;

– разнообразные способы размещения контрактов на разработку и поставку продукции, оказание услуг для государственных нужд.

Контрактная система закупок оборонной продукции (далее контрактная система) как составная часть федеральной контрактной системы представляет собой экономико-

хозяйственный механизм, регламентирующий экономические, правовые, управленческие, технические и социальные аспекты отношений государства в лице государственных заказчиков с поставщиками (исполнителями), разрабатывающими, изготавливающими, поставляющими оборонную продукцию.

Контрактная система как механизм взаимодействия государственных заказчиков и исполнителей должна сделать государственный оборонный заказ (ГОЗ) выгодным для поставщиков (исполнителей), позволить максимально учесть интересы сторон, оптимизировать затраты и наиболее эффективно использовать выделенные средства, минимизировать экономические и технические

⁵ <http://www.economy.gov.ru>.

риски при создании новой дорогостоящей военной техники и, в конечном итоге, обеспечить успешное выполнение всего объема предусмотренных работ в договорные сроки.

Анализ опыта развитых стран показывает, что в условиях рыночных трансформаций контрактная система должна объединить в себе два начала: регулирующую функцию государства и право товаропроизводителей на свободу хозяйственной деятельности. Наиболее эффективно это можно реализовать на основе принципов построения и функционирования контрактной системы. При этом государство должно устанавливать и контролировать строгое соблюдение правил, которые, с одной стороны, обеспечивали бы получение высококачественной оборонной продукции, а с другой – делали бы выполнение оборонного заказа выгодным для поставщиков (исполнителей).

К основным принципам построения и функционирования контрактной системы следует отнести принципы, которые харак-

терны для любой современной системы управления. Первоначально данные принципы необходимо учитывать на стадии разработки нормативной правовой базы, так как отсутствие того или иного важного принципа в нормативной конструкции обязательно проявится в практике функционирования рассматриваемой системы в виде тех или иных недостатков, которые далеко не всегда можно устранить без изменения самой системы или каких-то существенных ее основ.

Внутренняя сущность принципов построения и функционирования контрактной системы состоит в нахождении баланса экономических интересов государства-заказчика и организаций-исполнителей оборонного заказа.

К принципам построения контрактной системы можно отнести следующие: *целеполагание, организованность и регламентированность, управляемость, непрерывное совершенствование, профессионализм* (рисунок 2).

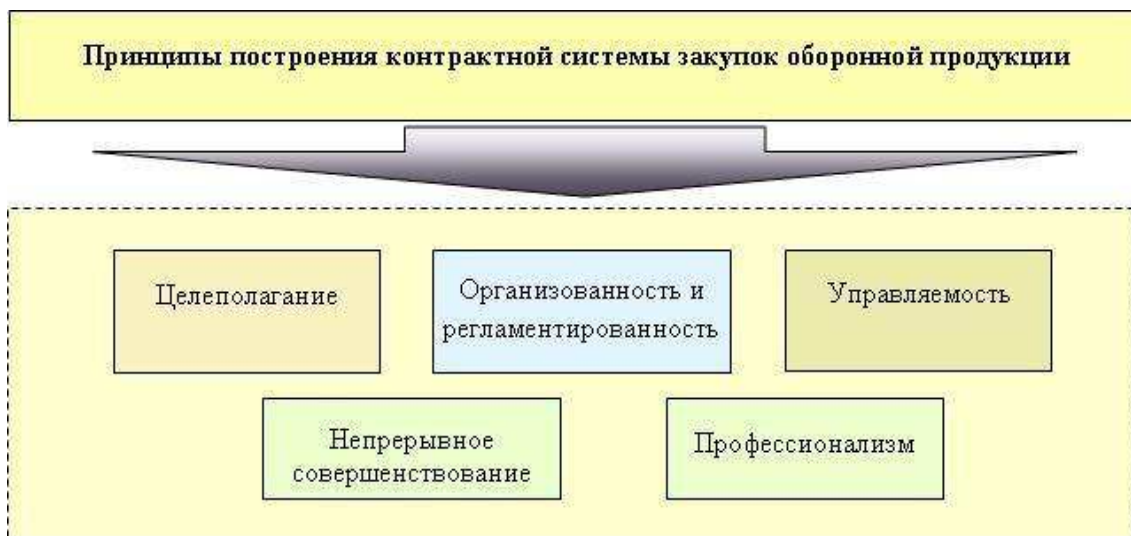


Рисунок 2 – Принципы построения контрактной системы закупок оборонной продукции

Важнейшим принципом построения контрактной системы является *принцип целеполагания*, определяющий необходимость выработки исходных целей государственного управления в сфере оборонных закупок. Логически данные цели должны представлять собой систему взаимоувязанных между собой по иерархии и во времени целей, которая должна систематически корректироваться с учетом изменения условий функционирования контрактной системы.

В состав контрактной системы недопустимо включать элементы, которые имеют отличное целеполагающее назначение и род деятельности. Все элементы системы должны быть объединены единой целью – полного удовлетворения в материальных ресурсах государственных заказчиков в любых условиях обстановки. Этот принцип является базовым для любой системы, и в случае его несоблюдения трудно вообще говорить о понятии система.



Современная контрактная система должна быть не простым арифметическим сложением звеньев, из которых она состоит, а сложным взаимодействующим и взаимосвязанным механизмом, то есть строиться она должна на основе принципа *организованности и регламентированности*. Этот принцип определяет необходимость качественного и количественного обоснования любых аспектов построения системы с позиций государственных интересов.

Ключевым принципом построения контрактной системы является принцип *управляемости*, устанавливающий необходимость обеспечения взаимосвязи между всеми организациями, участвующими в сфере размещения оборонного заказа, исключения дублирования их функций как между собой, так и внутри каждой организации. Данный принцип вытекает из единства общих и частных (конкретных) целей управления государственными оборонными закупками. Формирование рассматриваемой системы осуществляется посредством прямого или косвенного участия государства и органов военного управления. Управляемость предполагает обязательное наличие и деятельность регулирующих и надзорных органов.

Важным принципом построения контрактной системы является принцип *непрерывного совершенствования*, требующий незамедлительной трансформации данной системы в случаях изменения внешних условий функционирования, изменения тех или иных государственных целей, разработки новых методов и способов управления процессами размещения оборонного заказа.

Непрерывное совершенствование системы государственных закупок находит свое проявление в изменениях организационного и функционального характера. Принцип совершенствования включает в себя и требование предвидения, т.е. учета возможных будущих изменений в уже имеющейся конструкции системы.

Неотъемлемым принципом построения контрактной системы является принцип *профессионализма*. Реализация данного принципа предполагает наличие системы подготовки и повышения квалификации государственных заказчиков, конкурсность отбора, ведение реестров (баз) данных о

специалистах в сфере оборонных закупок, автоматизацию определенных управленческих действий и создание автоматизированных систем управления там, где это возможно и необходимо, и т.д.

В совокупности принципов функционирования контрактной системы можно выделить следующие: *выбор надежного исполнителя ГОЗ, приоритетность, срочность, учет мобилизационных интересов государства, эффективность размещения оборонного заказа, стимулирование исполнителей ГОЗ, обязательность контроля исполнителя при размещении и исполнении ГОЗ, объективность выбора исполнителя и персональная ответственность* (рисунок 3).

Рассмотрим причины выделения указанных принципов. Первым и наиболее существенным принципом является принцип *выбора надежного исполнителя ГОЗ*. Особая значимость данного принципа обусловлена тем, что поставки продукции по ГОЗ составляют материально-техническую основу Вооруженных сил Российской Федерации (ВС РФ) и являются одним из факторов, определяющих уровень их боевой готовности. Поэтому от того, насколько надежен будет выбранный исполнитель ГОЗ, зависит полнота и своевременность выполнения им взятых на себя контрактных обязательств, что, в конечном счете, определяет уровень материально-технического оснащения ВС РФ.

Практика работы заказывающих управлений показывает, что недостаточный учет заказчиками принципа выбора надежного исполнителя ГОЗ приводит к вступлению в контрактные отношения, имеющие высокую степень риска, а их итогом, в ряде случаев, является нарушение сроков поставки оборонной продукции и необеспечение требуемого качества изделий.

Например, ракета морского базирования «Булава», предназначенная для оснащения практически готового подводного крейсера «Юрий Долгорукий», до сих пор не передана в серийное производство и после шестого неудачного запуска ракеты, состоявшегося 15 июля 2009 г., дальнейшая судьба проекта находится под вопросом⁶.

⁶ Безглавая «Булава» // Аргументы и факты. – 2009. – №31.





Рисунок 3 – Принципы функционирования контрактной системы закупок оборонной продукции

Другой пример – ОАО «Судостроительный завод «Волга», ОАО «Окская судостроительная верфь», ФНПЦ «Нижегородский научно-исследовательский институт радиотехники», ФГУП ННИПИ «Кварц» и ФГУП Научно-производственное предприятие «Полет» не смогли в полном объеме выполнить контрактные обязательства по гособоронзаказу 2009 года⁷.

Снижение качества поставляемой продукции отмечается большинством государственных заказчиков. Так, по данным Счетной палаты, поставки некачественной и не соответствующей требованиям ГОСТов отдельных видов продукции увеличились в 2006-2007 годах более чем в 3 раза.

В Военной доктрине РФ⁸ говорится о необходимости концентрации научных сил, финансовых, материально-технических ресурсов для создания условий качественного оснащения (переоснащения) ВС РФ и других войск. Согласно этому положению возможно и необходимо проводить разделение

и ранжирование прогнозируемого состава номенклатуры оборонного заказа в зависимости от его влияния на степень обеспечения обороноспособности и безопасности страны, важности в реализации государственной программы вооружения и текущих планов боевой подготовки войск на основе принципа приоритетности.

Степень приоритетности той или иной номенклатуры в составе оборонного заказа должна меняться в зависимости от характера внешних и внутренних угроз.

Такая система градации заказов по степени их важности давно и успешно действует в США. Согласно этой системе, первоочередное финансирование и материальное обеспечение получают особо важные для обеспечения обороноспособности и безопасности государства заказы, отнесенные к высшей категории приоритетности, затем наступает черед заказов второй по важности категории и т.д.

Важным принципом функционирования контрактной системы является срочность размещения ГОЗ.

⁷ <http://www.rosrep.ru/news>.

⁸ Указ Президента РФ от 05.02.2010 г. №146 «О Военной доктрине Российской Федерации».



Суть проблемы заключается в том, что предприятиям и организациям оборонно-промышленного комплекса необходимо время на проведение организационных мероприятий при выполнении оборонного заказа. Это связано с организацией работ по определению (уточнению) исполнителей (поставщиков) по всем уровням кооперации, согласованию действий и заключению контрактов. Особенно остро эти проблемы стоят в части начинаемых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и постановки на производство новых изделий.

Контрактная система должна быть построена таким образом, чтобы использовать создаваемые и действующие производственные мощности для выполнения мобилизационного задания. В условиях сокращения ВС РФ, уменьшения ассигнований на оборону, задача поддержания мобилизационной готовности предприятий оборонно-промышленного комплекса является одновременно и актуальной, и сложной. На сегодняшний день сложилась такая ситуация, когда государство финансируя 5-10% затрат на содержание мобилизационных мощностей, продолжает требовать от предприятий их сохранения в надлежащем состоянии. Следовательно, применение *принципа учета мобилизационных интересов государства* является важной задачей, стоящей перед государственными заказчиками при размещении ГОЗ.

В условиях жестких бюджетных ограничений, характерных для современного этапа развития экономики, размещение ГОЗ зависит не только от объема выделенных ресурсов, но и от эффективности их использования. Поэтому при размещении ГОЗ заказчикам нельзя игнорировать принцип *эффективности*. Повышение эффективности военно-экономической деятельности, в том числе и по размещению ГОЗ, на современном этапе для России – ключевая задача военного строительства и реформирования военной организации государства.

При обосновании военно-экономических решений по расходованию выделяемых государственных средств на ГОЗ конечным целевым эффектом является поставка в установленные сроки, на заданных условиях

оборонной продукции установленного качества, необходимой для обеспечения жизнедеятельности ВС РФ и выполнения ими задач по поддержанию обороноспособности страны.

Затраты ресурсов находятся в прямой зависимости от устанавливаемых контрактных цен на оборонную продукцию. При этом система конкурсного размещения оборонного заказа позволяет снизить уровень контрактных цен на указанную продукцию. То есть при помощи механизма ценообразования решается «обратная» задача военно-экономического анализа, связанная с выбором наиболее экономичного плана достижения цели (задача повышения экономичности).

Также конкурсная система размещения заказов позволяет решать и «прямую» задачу военно-экономического анализа, направленную на максимизацию эффекта от использования выделяемых ресурсов (задача повышения эффективности). Максимизируемым эффектом может быть улучшение тактико-технических и эксплуатационных характеристик поставляемой продукции (к примеру, увеличение межремонтного ресурса техники; снижение расходов, связанных с содержанием вооружения и военной техники; улучшение экологических характеристик; создание дополнительных удобств, связанных с эксплуатацией вооружения и т.д.).

В большей степени указанная задача решается, когда предметом размещения ГОЗ являются научно-исследовательские или опытно-конструкторские работы, так как в этом случае заказчик продукции (работ, услуг) может устанавливать в условиях конкурсного отбора претендентов одним из критериев – улучшение показателей указанных характеристик.

Индикаторами эффективности размещения ГОЗ являются сокращение затрат времени и средств госбюджета на обеспечение армии и флота материальными ресурсами.

Не менее важным принципом является принцип *стимулирования исполнителей ГОЗ*. Для повышения эффективности размещения ГОЗ, необходимо выполнить основное условие – сделать его выгодным для поставщиков. На сегодняшний день ситуа-

ция такова, что предприятия ОПК не всегда заинтересованы в выполнении ГОЗ, что обусловлено отсутствием эффективных стимулов. Например, из 29 проведенных в 2008 году Управлением развития базовых военных технологий и специальных программ Минобороны России конкурсов 50% закончились безрезультатно в связи с отсутствием заявок на участие в них. Кроме того, результаты мониторинга открытых аукционов в I квартале 2008 года свидетельствуют о том, что только 23,8% аукционов закончились заключением государственных контрактов, а остальные признаны несостоявшимися. Число состоявшихся аукционов характеризуется следующим образом: на закупку горюче-смазочных материалов приходится 5,94%, на закупку продовольствия, лекарств, проведение строительно-монтажных работ – 25-30%, на закупку компьютеров – 47,6%⁹.

Безусловно, выгодность ГОЗ определяется, прежде всего, его объемами. Заказы на поставки единичных образцов ВВТ, низкие объемы финансирования НИОКР, характерные для нынешнего ГОЗ, никогда не сделают его привлекательным для предприятий ОПК. Но увеличение объема ГОЗ автоматически не приведет к повышению заинтересованности в нем предприятий. Главное условие привлекательности ГОЗ для поставщиков – его предсказуемость и стабильность, а также ритмичное финансирование в течение всего контрактного периода, выделение ассигнований на перевооружение производственной базы предприятий, научной и технической базы НИИ и КБ оборонной промышленности.

Многие развитые страны мира оказывают особую государственную поддержку оборонным предприятиям. Так, например, во Франции средняя оплата труда на предприятиях оборонно-промышленного комплекса на 15-17% выше, чем в других отраслях промышленности. При этом большая часть средств, полученных от реализации военной продукции, направляется на НИОКР, развитие опытно-экспериментальной базы, модернизацию производства.

В ст.5 Федерального закона от 27 декабря 1995 г. №213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» определено, что одной из функций государственного заказчика является «...осуществление контроля за использованием головным исполнителем (исполнителем) финансовых средств, выделенных на выполнение оборонного заказа, а также осуществление контроля за выполнением работ как на отдельных этапах, так и в целом». Следовательно, заказчикам при размещении ГОЗ следует руководствоваться принципом *обязательности контроля исполнителя при размещении и исполнении ГОЗ*.

Контроль должен проводиться как в форме документального, так и форме инспекционного контроля. Причем, документальный контроль должен проводиться на основе изучения, систематизации и анализа различных учетных и других документов, а инспекционный контроль осуществляется специально уполномоченными лицами для проверки правильности действий подведомственных органов и лиц по ранее выполненному контролю.

Одной из форм документального контроля является проверка выполнения предприятиями требования позаказного метода учета затрат, установленного постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. №47 «О правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности» в целях осуществления контроля за использованием средств федерального бюджета.

Реализация принципа обязательности контроля исполнителя при размещении и исполнении ГОЗ обеспечивает осуществление обратной связи между субъектами военно-экономических отношений размещения ГОЗ, что позволяет корректировать первоначальные установки и повышает реализуемость исполнения ГОЗ.

Организация функционирования контрактной системы должна быть построена таким образом, чтобы в максимальной степени устранить влияние субъективного фактора, то есть необходимо руководствоваться *принципом объективности*.

⁹ Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Комплексный анализ эффективности функционирования существующей системы закупок для государственных нужд»//Бюллетень Счетной палаты. – 2009. – №3(135).



Влияние субъективного фактора возрастает по мере роста стоимости программы. В научных публикациях откровенно утверждается: «Как показывает отечественный и зарубежный опыт, в борьбе мнений зачастую побеждает не та концепция, которая наилучшим образом учитывает национальные интересы, а та, которая в большей мере соответствует корпоративным интересам военных и промышленных групп, имеющих влияние и поддержку в верхних эшелонах власти»¹⁰.

Устранить влияние субъективного фактора можно посредством разработки критериев оценки конкурсной заявки, а также формирования модели механизма принятия решения о победителе конкурса. Эта модель должна быть построена таким образом, чтобы субъективный фактор принятия решения о победителе конкурса был сведен к минимуму.

Принцип объективности находится в неразрывной связи с *принципом персональной ответственности*, который выступает в качестве основного критерия объективности.

Для реализации рассматриваемого принципа на практике необходимо на законодательном уровне установить ответственность (в том числе административную) за несоблюдение установленных норм и правил в сфере оборонного заказа, за невыполнение (срыв) заданий оборонного заказа, а также за неэффективное и нецелевое использование бюджетных средств.

Принципы построения и функционирования контрактной системы могут менять свою роль. По мере изменения экономической, политической обстановки в стране, трансформации задач, стоящих перед ВС РФ, значимость некоторых принципов может изменяться, и вместе с тем возможно возникновение новых принципов, отражающих новые проблемы и условия функционирования контрактной системы.

Анализ проблем и перспектив развития контрактной системы закупок оборонной продукции в современных условиях показывает, что с ее помощью решается много-

функциональная задача управления экономическим обеспечением обороноспособности и безопасности страны, которая включает:

- приобретение государством необходимой оборонной продукции;
- поддержание конкурентоспособности ее разработки, производства и поставок;
- регулирование процесса распределения ограниченных материальных и финансовых ресурсов;
- обеспечение действенного контроля со стороны государства за использованием финансовых средств на оплату оборонной продукции.

Контрактная система закупок оборонной продукции должна быть ориентирована на рыночные отношения, то есть государственная политика в области приобретения продукции для ВС РФ и других государственных заказчиков должна предусматривать взаимоприемлемые принципы взаимодействия партнеров (сторон) при вступлении в контрактные отношения. В основе механизма заключения контрактов и разрешения споров между заказывающими органами и предприятиями должно лежать юридическое равноправие сторон, обеспеченное нормативной правовой базой и системой независимых судов.

На современном этапе мы можем говорить лишь о развитии в России некоторых институциональных элементов контрактной системы закупок оборонной продукции. Формирование новых эффективных институтов представляет собой сложный и длительный процесс, в основе которого должна лежать продуманная концепция развития всей системы государственных закупок. Данная концепция должна быть построена на принципиально новой «контрактной методологии» экономических отношений между государством и субъектами рынка. Это позволит при использовании предлагаемых принципов формирования и функционирования контрактной системы создать условия для повышения эффективности государственных оборонных закупок как экономической деятельности государства и как важнейшего института государственного регулирования экономики.

¹⁰ Серьга Э. Опасное заблуждение. Тезис о едином воздушно-космическом пространстве противоречит нормам международного права. // Независимое военное обозрение. – 2006. – №6.

