

Камбаров А.О.

Доктор экономических наук, старший научный сотрудник

Опыт привлечения предприятий гражданского сектора экономики к обеспечению войск

Принципы, процедуры, опыт контрактации и закупок для обеспечения вооруженных сил.

В современных условиях в России происходят кардинальные изменения в политической и экономической системах, духовной жизни, в военной и др. областях. Формируется рыночная экономика, изменяется система экономического обеспечения обороны страны, реформируются силовые структуры.

Если на предыдущих исторических этапах развития экономики руководство государства отдавало предпочтение, как правило, максимизации военной мощи при имеющихся ресурсах, то на современном этапе с учетом сложившихся условий главным критерием эффективности экономического обеспечения обороны выступает критерий минимизации затрат на поддержание необходимой и достаточной оборонной мощи.

Это объективная реальность, с которой нельзя не считаться. Соответственно она находит отражение в системе всестороннего обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации.

В настоящее время руководство государством принимает меры по повышению эффективности использования бюджетных средств, направляемых на содержание Вооруженных Сил и других силовых структур. Нельзя забывать, что материальную основу любой системы тылового обеспечения силовых структур составляют государственная собственность и государственные военно-финансовые ресурсы.

В этих условиях существенное подспорье может оказать изучение опыта, накопленного государствами-участниками НАТО в сфере материально-технического обеспечения войск, и сопоставление его с отечественными разработками в этой области.

В общем случае переход к профессиональной армии обуславливает сокращение численности вооруженных сил при одновременном повышении профессиональной подготовки военнослужащих и, соответст-

венно, доведение до необходимого уровня их денежного содержания.

В данных условиях становится нерациональным привлечение военнослужащих для выполнения ряда обслуживающих функций и организации обеспечения войск.

Общепризнанным выходом является передача части обеспечивающих функций предприятиям гражданского сектора, при этом иностранными специалистами признана целесообразность передачи следующих функций:

- научные исследования;
- организация питания военнослужащих;
- прачечное обслуживание;
- логистические операции;
- подготовка и переподготовка кадров;
- эксплуатация и обслуживание средств связи и предоставление услуг связи с использованием коммерческих технических средств;
- развертывание компьютерных сетей, поставка и установка программного обеспечения, обслуживание офисного оборудования;
- обеспечение связи с общественностью и средствами массовой информации, делопроизводство и издательская деятельность;
- ремонт зданий и сооружений, уход за территорией, технадзор;
- охрана, контрольно-пропускная служба;
- уборка мест общего пользования, дезинсекция и дератизация;
- вывоз и утилизация отходов.

Установлено, что привлечение предприятий выгодно только в тех случаях, когда услуги гражданского сектора более чем на 10 % дешевле по сравнению с расходами на аналогичный вид деятельности соответствующими службами вооруженных сил.

Следует также учесть, что политика привлечения предприятий промышленности к обеспечению вооруженных сил имеет важное значение для экономики государства,



т.к. создаются дополнительные рабочие места в гражданском секторе.

В иностранных армиях существует практика, когда военное ведомство получает возможность привлекать для организации обеспечения войск внебюджетные ассигнования и изменять в целом схему разработки и исполнения бюджета на военные расходы.

Для обеспечения деятельности НАТО в альянсе формируется два бюджета - военный (на обеспечение штаб-квартиры НАТО, расходы по заработной плате военнослужащих, учения, незапланированные операции, ремонт, развитие АСУ, капитальные вложения и др.) и гражданский (на расходы по заработной плате гражданских специалистов, научные исследования, подготовку специалистов и т.п.).

Другим источником средств является закрытая инвестиционная программа НАТО (NATO Security Investment Programme – далее NSIP), которая покрывает расходы НАТО на содержание органов управления, коммуникационной инфраструктуры, закупку ГСМ и др.

Бюджет НАТО обеспечивается за счет взносов государств-членов альянса. Наибольший вклад в бюджет НАТО вносят США (до 23,1 %), Великобритания (17,2 %) и Германия (15,5 %), остальные государства вносят каждый свою долю, составляющую до 2 % от военного бюджета НАТО.

Военный бюджет предназначен для обслуживания "военного крыла" штаб-квартиры НАТО, поэтому приобретение предметов снабжения осуществляется военными структурами, а также Агентствами НАТО, которые выполняют специализированные задачи в пределах своей компетенции.

Большинство органов управления НАТО обладает собственным специальным бюджетом, из которого они финансируют расходы на персонал и свои действия.

Необходимо отметить, что государства-члены НАТО, внося за счет национального бюджета свой вклад в консолидированный бюджет альянса для покрытия расходов на закупку предметов снабжения, рассчитывают, что часть денежных средств из бюджета альянса вернется в их страны в форме воен-

ных заказов, предоставленных национальным предприятиям.

Это правило строго реализуется на практике и регламентируется международными нормативными правовыми документами, финансовыми инструкциями и уставами Агентств НАТО. При этом система нормативных правовых актов НАТО, регламентирующих порядок расходования денежных средств и правила закупок, последовательно развивается и распространяется на все структуры альянса сверху донизу и включает в себя документы различных уровней от общих международных договоров до узкоспециализированных руководств.

Проекты NSIP почти всегда обладают высокой денежно-кредитной ценностью и представляют большой интерес для потенциальных подрядчиков. Естественно, что государства-члены НАТО заинтересованы в том, чтобы их национальные фирмы имели возможность получить заказ на выполнение проектов NSIP. Поэтому здесь также действует жесткое правило: "Определение подрядчика военного заказа должно быть осуществлено через соревнование (конкурс) среди национальных фирм государств-членов НАТО, финансирующих проект".

Привлечение предприятий гражданского сектора экономики неизбежно влечет необходимость разработки новых правил заключения контрактов на оказание услуг между государственными заказчиками министерства обороны и гражданскими организациями и фирмами.

При этом основополагающими принципами в упомянутой области признаются следующие:

- обязательное проведение конкурсов при выборе исполнителя контракта;
- выбор различных типов контрактов для различных видов деятельности;
- заключение многолетних контрактов, которые являются более предпочтительными для министерства обороны и выгодными для подрядчиков.

Организация закупок предметов снабжения для войск (сил) НАТО осуществляется следующим образом.

Командующий группировкой войск получает разрешение от Бюджетного комитета альянса на расходование фондов, которые



были предоставлены ему для выполнения поставленных задач. При этом он должен обеспечить расходование их до конца бюджетного года, иначе они будут возвращены государствам-членам НАТО.

Командующий имеет право поручить подчиненным офицерам (P&C officers) выполнение задач по организации закупок и установленным порядком делегировать им соответствующие полномочия. Однако, ответственность в этой области сохраняется за командующим.

Офицер, назначенный для организации закупок и заключение контрактов (далее - P&C офицер), несет персональную ответственность за все свои решения и действия. В свою очередь P&C офицер может делегировать некоторые полномочия подчиненным специалистам. Однако, в этом случае также соблюдается правило: "Полномочие может быть делегировано, ответственность нет".

P&C офицер от имени юридического лица (органа военного управления) имеет право подписывать контракты на закупку предметов снабжения. В этом случае он отвечает за выполнение всех действий, которые возложены на орган военного управления в соответствии со сроками и условиями договорного документа, включая платежи, гарантийные условия и урегулирование споров с подрядчиком.

На P&C офицера также возлагаются задачи по разрешению споров, которые могут возникнуть при выполнении контрактов. Если спор он не урегулирует, вопрос будет

передан на рассмотрение арбитражного суда.

По взаимосогласованному решению государств-членов НАТО P&C офицер должен:

- назначаться старшим начальником;
- быть квалифицированным специалистом;
- персонально отвечать за закупки предметов снабжения;
- предоставлять или рекомендовать к оплате выполненные контракты;
- подписывать и координировать выполнение контрактов;
- одобрять или запрещать оплату счетов;
- улаживать споры.

Должностные лица НАТО при организации закупок руководствуются следующими основными правилами:

1. Предметы снабжения и услуги должны быть заказаны в объемах, минимально необходимых для выполнения поставленных задач.
2. Предметы снабжения должны быть закуплены по наименьшей цене;
3. Подрядчик военного заказа должен быть определен из состава фирм государств-членов НАТО, участвующих в финансировании альянса.

НАТО установлена система лимитов расходования финансовых средств (Established Financial Limits) на закупку предметов снабжения (см. **таблицу**) и определен порядок заключения контрактов на суммы в пределах упомянутых лимитов.

Таблица Установленные лимиты расходования финансовых средств (Established Financial Limits) НАТО

Лимит	EURO (€)	USD (\$)	GBP (£)
A	8 250	8 475	5 335
B	16 500	16 950	10 671
C	66 000	67 802	42 682
D	132 000	135 604	85 364
E	660 000	678 018	426 822

С учетом установленных лимитов расходования финансовых средств при закупках предметов снабжения:

на сумму менее 5 % от лимита "А" (413 EURO) контракт не заключается, разрешает-

ся оплата покупки за наличные деньги, выданные под аванс ответственному лицу;

на сумму менее лимита "В" (16 500 EURO) P&C офицеру предоставляется право выбрать фирму на основе рассмотрения цен ее товаров и возможных сроков поставки



(полученных через средства массовой информации, рекламные объявления, Интернет и т.п.), затем он подписывает контракт или оформляет письменный заказ. Необходимо отметить, что успешный поиск достойного подрядчика специалисты НАТО связывают с длительной и кропотливой работой с информацией о товарах и ценах на них, размещаемой фирмами в средствах массовой информации и, прежде всего, в сети "Интернет". Должностные лица НАТО тратят до 40 % служебного времени на поиск и анализ подобной информации;

на сумму менее удвоенного лимита "В" (33 000 EURO) выбор фирмы осуществляется Р&С офицером путем запроса котировок у не менее 3-х предприятий, после чего контракт оформляется с фирмой, предложившей наименьшую цену.

При закупках товаров на сумму равную или сверх удвоенного лимита "В" (33 000 EURO), включая лимиты "С", "D", вплоть до лимита "Е" (660 000 EURO) выбор фирмы осуществляется, чтобы гарантировать справедливость и беспристрастность, только конкурсной комиссией.

Конкурсная комиссия формируется финансовым органом, в ее состав входят: председатель комиссии (начальник финансового органа или его заместитель), два члена комиссии (один из которых специалист, разбирающийся в технических аспектах производства и эксплуатации предметов снабжения) и секретарь.

В этом случае выбор фирмы осуществляется:

при цене контракта на поставку предметов снабжения менее или равной лимиту "D" (132 000 EURO) - на основе открытого конкурса с участием не менее 5 предприятий;

при цене контракта на поставку предметов снабжения свыше лимита "D" (132 000 EURO) - на основе открытого конкурса с неограниченным числом фирм (в конкурсную комиссию дополнительно включаются представители вышестоящих органов управления НАТО).

При этом Р&С офицер только проводит оценку предложений и дает рекомендации конкурсной комиссии. Как только конкурсная комиссия установленным порядком определит победителя торгов, Р&С офицер

оформляет контракт и высылает его подрядчику-победителю конкурса.

Решение о закупке товаров на сумму равную и более лимита "Е" (660 000 EURO) принимается стратегическим командованием по согласованию со штаб-квартирой и Бюджетным комитетом НАТО. Это уже международная процедура определения подрядчика военного заказа.

В этом случае Р&С офицеру поручается уведомить всех представителей государств-членов НАТО о необходимости проведения упомянутой международной процедуры определения подрядчика. С этой целью Р&С офицер рассылает национальным делегациям в штаб-квартире НАТО короткое резюме с указанием компаний, которые он уже внес в список потенциальных претендентов на контракт. Представители государств-членов НАТО в 28-дневный срок должны рассмотреть и согласовать этот список, а при необходимости, дополнить своими национальными предприятиями.

Возможны случаи, когда возникает потребность в отклонении от основных правил организации закупок НАТО, в частности, для применения правила: "Приобретение предметов снабжения по наименьшей цене".

При этом решение об отклонении от установленных правил могут принять:

при цене контракта на поставку предметов снабжения менее или равной лимиту "D" (132 000 EURO) - начальник финансового органа группировки войск на ТВД при условии, что он получил на это полномочия от руководителя вышестоящего финансового органа НАТО (Strategic Financial Controller);

при цене контракта на поставку предметов снабжения свыше лимита "D" (132 000 EURO), но менее лимита "Е" (660 000 EURO) - аппарат руководителя финансового органа НАТО;

свыше лимита "Е" (660 000 EURO) - Бюджетный комитет НАТО.

Во всех случаях контракт с фирмой, которой поручено выполнение военного заказа, заключает Р&С офицер. Однако до подписания контракта Р&С офицер должен получить от своего финансового органа подтверждение о наличии денежных средств под этот контракт.



Таким образом, Р&С офицеру предоставлена определенная свобода действий, однако во всех случаях, если этот офицер намерен отклониться от установленных правил, он должен предварительно получить на это разрешение.

При закупках на сумму более удвоенного лимита "В" (33 000 EURO), контракт должен быть обязательно проверен и завизирован начальником финансового органа или его заместителем. В соответствии с инструкциями НАТО только в этом случае контракт действителен.

Во всех случаях процесс выбора подрядчика от момента приглашения фирм к участию в торгах (конкурсе) до момента, когда контракт подписывается, занимает до 6 месяцев. Зачастую по соображениям срочности, безопасности или другим причинам такая продолжительность выбора подрядчика может быть неприемлемой. В этом случае соответствующий Комитет НАТО (Infrastructure Committee) может разрешить, в порядке исключения, разовое применение другого метода закупок, наложить ограничения на приглашение к конкурсу фирм конкретных государств или организовать конкурс только среди предприятий, которые заключили с НАТО базовое соглашение на поставку предметов снабжения.

Комитет также может в обоснованных случаях просто отказаться от обязательств по выполнению установленной процедуры размещения заказов на предметы снабжения. В этом случае закупки будут осуществлены штабом Верховного главнокомандующего объединенными вооруженными силами НАТО в Европе (SHAPE) или другим органом управления, действующим в пределах ТВД.

Процедура конкурса осуществляется двумя способами:

1. Способ, при котором каждая заявка на конкретный товар (услугу) представляется фирмой на конкурс в одном конверте (по терминологии НАТО - *single envelope procedure*). В заявке приводится вся информация о товарах (услугах) фирмы: и техническая, и финансовая. После вскрытия заявки раскладываются на столе, вверху стола - с наименьшей ценой и далее сверху вниз по нарастающей. Выбирается заявка той фирмы,

которая предложит наименьшую цену. Это самый быстрый и простой способ.

2. Способ, при котором каждая заявка на конкретный товар (услугу) представляется фирмой на конкурс в двух конвертах (по терминологии НАТО - *two-envelope procedure*). В первый конверт фирмы вкладывают техническую характеристику своих товаров (услуг), во второй - финансовую. На первом этапе конкурсная комиссия вскрывает и рассматривает конверты с технической информацией и выбирает наиболее приемлемую. На втором этапе комиссия рассматривает предложения фирм по цене их товаров (услуг).

До окончательного решения комиссии Р&С офицер может высказать свое мнение о фирмах, потенциально побеждающих в конкурсе, и дать рекомендации по выбору наиболее достойного подрядчика. Комиссия может принять эти рекомендации или отклонить их. Затем она объявляет победителя конкурса. Этот способ применяется наиболее часто.

Контракты, заключаемые в НАТО, бывают четырех типов:

контракт на закупку (Individual Purchase Order) с фиксированной ценой;

открытый контракт (Open-End Contracts), в котором покупатель и продавец договариваются о цене, номенклатуре и качестве предметов снабжения, взаимных обязательствах, ответственности, порядку расчетов и т.п., но при этом договоренность о количестве предметов снабжения достигается позже;

базовое соглашение (Basic Ordering Agreements), которое не является контрактом, а лишь соглашением о намерениях, предшествующим заключению контракта. В соглашении потенциальные покупатель и потенциальный продавец устанавливают номенклатуру и качество предметов снабжения, о закупке которых они хотели бы договориться до того, как они подпишут основной контракт. Цель состоит в том, чтобы в момент возникновения необходимости закупки уменьшить время переговоров до минимума, путем их заблаговременного проведения;

сервисный контракт (Utility Contracts), который оформляется с компаниями, по-



ставляющими электроэнергию, воду, а также оказывающими коммунальные услуги и т.п.

В целом иностранными специалистами признается, что передача части функций обеспечения вооруженных сил в гражданский сектор является целесообразным и позволяет военному командованию сосредоточиться на решении задач боевой подготовки войск. Кроме того, расширение подрядной практики обеспечивает министерству обороны возможность экономии собственных расходов с одновременным привлечением внебюджетных средств. По итогам оценки результатов выполнения части обеспечивающих функций войск подрядчиками, проведенной иностранными экономистами, было установлено, что передача их предприятиям гражданского сектора позволяет экономить до 20 % военного бюджета, выделяемого на эти цели.

Вместе с тем, по их мнению, существует ряд препятствий развитию подрядной практики военного ведомства:

- гражданские предприятия в ряде случаев не способны действовать как соответствующие службы вооруженных сил и отвечать всем требованиям, предъявляемым командованием;

- трудовой кодекс гражданских служащих позволяет им отказаться от выполнения действий, не предусмотренных трудовым законодательством. Кроме того, использование гражданских лиц в операциях неизбежно ставит вопрос об особом страховании их здоровья и жизни, что резко увеличивает стоимость оказанной услуги;

- возможность банкротства предприятия гражданского сектора, в этом случае государственный заказчик министерства обороны вынужден искать нового подрядчика, а также оперативно принимать меры по организации обеспечения войск в период отсутствия исполнителя услуги;

- необходимость дублирования ряда функций, например, организация питания личного состава в местах постоянной дислокации осуществляется гражданскими предприятиями, а в ходе боевых действий и на учениях - военнослужащими-поварами.

Теперь об отечественном опыте передачи части обеспечивающих функций предпри-

ятиям гражданского сектора, в частности, в области продовольственного обеспечения войск.

Начиная с 2004 г. в войсковых частях 76 ввд проводился эксперимент, а с 2006 г. уже осуществляется поэтапный перевод организации питания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации через предприятия общепита.

Результаты этой работы свидетельствуют о преимуществах нового способа организации питания личного состава:

- ликвидировано отвлечение личного состава от мероприятий боевой подготовки;

- улучшилось качество, увеличен ассортимент приготавливаемых блюд, повысилась культура приема пищи;

- организовано промежуточное питание в виде бутербродов, выпечки, напитков (на 1-2 приема пищи, для водителей и т.д.);

- по результатам медицинских обследований отмечен более высокий уровень физического развития и подготовки военнослужащих, питающихся по новой системе;

- достигнута 100 % укомплектованность обслуживающим персоналом войсковых, госпитальных и курсантских столовых.

Учитывая перспективность данного способа организации питания, в Министерстве обороны Российской Федерации принято решение о включении его в соответствующие нормативно-правовые документы и принятии на постоянной основе при питании военнослужащих, проходящих службу по контракту, в первую очередь воинских частей постоянной готовности, а также курсантов высших военных учебных заведений, суворовцев и нахимовцев, больных, находящихся на лечении в госпиталях, при этом действие контрактов на данную услугу увеличено до трех лет.

В соответствии с решением Министра обороны Российской Федерации Тылом Вооруженных Сил Российской Федерации был проведен эксперимент по обеспечению продовольствием сторонними организациями воинских частей, организаций и военно-образовательных учреждений профессионального образования, приписанных на довольствие к 165 военной базе МВО.

В эксперименте были задействованы 8 военно-образовательных учреждений про-



фессионального образования, организаций и воинских частей.

По итогам эксперимента расчетами было установлено, что экономический эффект от внедрения нового способа обеспечения и сдачи в аренду высвободившихся хранилищ базы может составить свыше 2,0 млн. руб. в месяц.

По результатам эксперимента также было установлено, что способ обеспечения потребителей через сторонние организации в сравнении с действующим порядком обеспечения продовольствием имеет ряд преимуществ:

- расширился ассортимент поставляемого воинским частям и вузам продовольствия;
- снижено количество личного состава, привлекаемого для проведения разгрузочных работ и подработки продовольствия в воинских частях;
- исключено привлечение транспорта воинских частей для организации подвоза продовольствия;

- снижены естественная убыль и утраты продовольствия;

- подвоз продовольствия осуществляется ритмично, в заявленных объемах и ассортименте в строго определенное время;

- должностные лица продовольственной службы воинских частей и вузов получили возможность больше времени уделять организации питания личного состава, контролю за доведением положенных норм до личного состава и выполнению других функциональных обязанностей.

Подводя итоги, следует отметить, что привлечение предприятий гражданского сектора экономики к выполнению функций по обеспечению войск дает положительный эффект, но при этом нужна еще серьезная проработка нормативной правовой базы, регламентирующей эти вопросы.