

Елисеев О.Е. Структура контрактного механизма выполнения государственного оборонного заказа [Электронный ресурс] // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования: Научный интернет-журнал. 2013. – № 6(16). Режим доступа http://iea.gostinfo.ru/files/2013_06/2013_06_09.pdf

УДК 338.246.2

СТРУКТУРА КОНТРАКТНОГО МЕХАНИЗМА ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

Елисеев О.Е., соискатель кафедры управления экономикой производства и ремонта вооружения и техники Военного университета Минобороны России

В статье рассмотрена структура контрактного механизма выполнения государственного оборонного заказа как совокупности конкретных форм и методов организации и реализации контрактных отношений, возникающих между субъектами размещения и исполнения государственного оборонного заказа, включающей организационную структуру, нормативное правовое, финансово-экономическое, информационное, аналитическое, кадровое, методическое и технологическое обеспечение.

Ключевые слова: государственный оборонный заказ, государственный контракт, контрактный механизм.

UDC 338.246.2

STRUCTURE OF CONTRACT PERFORMANCE MECHANISM STATE DEFENSE ORDER

Eliseev O.V., Competitor of Chair of Arms and Equipment Production Economics Management and Repair Military University of the Russian Defense Ministry

The article describes the structure of a contractual mechanism for implementation of the state defense order as a set of concrete forms and methods of the organization and implementation of contract relations that arise between the subjects of the placement and implementation of the state defense order, which includes organizational structure, regulations, financial and economic, informational, analytical, recruitment, methodological and technological support.

Keywords: state defense order, government contract, contractual mechanism.

Лауреат Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглиц, рассматривая взаимоотношения государства, общества и экономических субъектов как

взаимодополняющие, выдвинул идею «вторичного изобретения государства» – государства более эффективного, действия которого должны упреждать возникновение проблем и корректировать ситуацию при их появлении [2]. Извлекая уроки из прошлого, отбрасывая излишние функции и добавляя новые с целью дополнить рынок и обеспечить общественные потребности, государство призвано играть важную роль в эффективном функционировании любой экономики. В соответствии с данной концепцией в западных странах происходят «беспрецедентные по темпам изменения в государственном секторе», заключающиеся в переходе деятельности государственных институтов и организаций на рыночные стратегии и инструменты управления. Необходимость реализации крупных научно-технических и инновационных программ привела к активизации взаимодействия государства и частного бизнеса на основе партнерских контрактных отношений. В тоже время благодаря многообразию использования различных типов контрактных соглашений государство имеет возможность оказывать регулирующее и стимулирующее воздействие на экономические процессы.

Повышение качества управления на основе развития контрактных отношений требует, с одной стороны, переориентации государственного управления на более гибкие контрактные механизмы регулирования, с другой – повышения эффективности деятельности государства как субъекта контрактных отношений. Именно через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с участниками рынка закупок различных форм собственности. В русле данной «контрактной» идеологии лежит и стратегическая задача создания *контрактного механизма* в российской экономике, в том числе и в сфере оборонных закупок.

Контрактный механизм выполнения государственного оборонного заказа представляет собой совокупность конкретных форм и методов организации и реализации контрактных отношений, возникающих между субъектами размещения и исполнения государственного оборонного заказа, и вклю-

чает: организационную структуру, нормативное правовое, финансово-экономическое, информационное, аналитическое, кадровое, методическое и технологическое обеспечение.

Главная функция контрактного механизма – способствовать эффективному решению государственных задач при соблюдении баланса интересов государства и организаций – исполнителей государственного заказа.

Степень развития рассматриваемого механизма определяется его соответствием целям и задачам контрактной системы закупок, а также факторами внешней среды и зависит от обоснованности решений по формированию и эффективному применению организационных и экономических форм и методов регулирования военно-экономических отношений, возникающих между государственными заказчиками и поставщиками оборонной продукции.

Успешное функционирование рассматриваемого механизма невозможно без специальной организационной структуры, обеспечивающей решение множества задач административного, юридического, финансово-экономического характера. Организационная структура контрактного механизма нужд представляет собой совокупность и определенную подчиненность военно-экономических субъектов. Ее характеризуют организационные отношения внутри субъектов и между ними, распределение функций, методы и процедуры их исполнения. В соответствии с выполняемыми функциями организационную структуру контрактного механизма можно классифицировать по уровню принятия решений на федеральный и ведомственный.

При этом на федеральном уровне основу организационной структуры составляют государственные заказчики, наделенные полномочиями заключения государственных контрактов: Рособоронпоставка, Минобороны России, МВД России, ФСИН России, ФСО России, ФСБ России, МЧС России, ФСКН России, СВР России, ГК «Росатом», Спецстрой России и др.

На ведомственном уровне организационную структуру составляют органы, непосредственно решающие задачи по формированию условий, заклю-

чению государственных контрактов, а также контролирующие надлежащее их исполнение.

Среди основных функций и полномочий контрактной службы можно выделить:

- планирование закупок;
- обоснование начальной (максимальной) цены контракта;
- публикация информации о закупках;
- претензионная работа;
- привлечение экспертов, экспертных организаций;
- организация заключения контракта и выполнения по нему обязательств;
- рассмотрение банковских гарантий и организация осуществления уплаты денежных сумм по банковской гарантии;
- организационно-техническое обеспечение деятельности комиссий по осуществлению закупок и др.

Базовой компонентой контрактного механизма является нормативное правовое обеспечение, которое составляют соответствующие федеральные нормативные правовые и подзаконные акты, ведомственные приказы, указания, распоряжения, регламентирующие взаимоотношения субъектов контрактной деятельности в процессе удовлетворения оборонных потребностей страны. От того, насколько точно, корректно и полно будут нормативно регламентированы процессы заключения и исполнения государственных контрактов зависит успешность функционирования рассматриваемого механизма на практике.

Анализ показывает, что в состав нормативной правовой базы по государственному оборонному заказу входят общие для всей системы государственных заказов правовые акты, что позволяет рассматривать данную сферу в целом как подчиняющуюся единым для сферы государственных заказов правилам правового регулирования. В то же время существуют специальные акты, регулирующие отношения отдельно в сфере оборонного заказа. Осо-

бенности правового регулирования в данной сфере обусловлены, прежде всего, спецификой оборонного заказа. Также необходимо учитывать, что при формировании и реализации рассматриваемых правоотношений применяются как правовые акты, регулирующие данный процесс в целом, так и акты, регламентирующие отношения на отдельных его стадиях (например, отношения, связанные с ценообразованием, финансированием, осуществлением контроля (надзора) и т.п.).

Ключевым элементом контрактного механизма является финансово-экономическое обеспечение, под которым понимается своевременное, полное выделение и доведение до исполнителей ассигнований по ГОЗ. Именно в заключенных государственных контрактах определяются порядок, сроки и формы расчетов за поставленную продукцию, выполненные работы, оказанные услуги.

Для принятия обоснованных решений при заключении государственных контрактов необходима достоверная и оперативная информация маркетингового, научно-технологического, финансово-экономического, юридического характера. Данная информация должна использоваться при организации размещения ГОЗ, для формирования кооперации исполнителей, подготовке и заключении соответствующих контрактов, а также для обеспечения деятельности организационных структур, управляющих ходом исполнения ГОЗ. Поэтому для успешного функционирования контрактного механизма необходимо развитое информационное обеспечение.

Информационная составляющая контрактного механизма может рассматриваться как комплекс мер, направленных на обеспечение субъектов контрактной деятельности необходимой информацией и призвана решать следующие задачи: снижать степень неопределенности, позволяя участникам реализации ГОЗ уменьшить риск, возникающий от неполноты информации; обеспечивать полноту и своевременность поступления данных о происходящих в системе оборонных закупок процессах, обеспечивая реализацию прин-

ципов открытости и гласности, как действенных механизмов предотвращения коррупции [1].

Наибольший эффект от использования современных информационных технологий может быть получен только при разработке аналитического обеспечения контрактной деятельности, учитывающего изменение управленческих задач по мере исполнения оборонного заказа. Владение аналитическими навыками позволяет в условиях рыночной экономики не только строго исполнять директивные указания, но и оценивать различные варианты, уметь выбирать оптимальные решения. Это обуславливает необходимость разработки аналитического обеспечения контрактного механизма государственного оборонного заказа.

Важным элементом контрактного механизма является кадровое обеспечение. Эффективность исполнения государственных контрактов, в решающей степени, определяется профессиональными качествами ответственных должностных лиц, их способностью реагировать на постоянно изменяющиеся условия и факторы окружения (политические, технические, финансовые, социальные), на пересечении которых реализуются все этапы жизненного цикла государственного оборонного заказа. Ответственные должностные лица должны использовать специальные методы управления, владеть современными инструментальными средствами и обладать техническими навыками.

Практика показывает, что нарушения при размещении заказов и заключении контрактов во многом происходят из-за недостаточной компетентности управленческого персонала. Согласно результатам исследований Всемирного банка издержки, связанные с некомпетентностью государственных заказчиков даже в развитых странах соизмеримы с издержками коррупционных рисков. По оценке итальянских экспертов, потери от коррупции в сфере закупок у них составляют 20%, а от непрофессионализма – 80%.

Все этапы процесса контрактации должно охватывать детально разработанное методическое обеспечение, регламентирующее широкий круг во-

просов от определения начальной (максимальной) цены контракта, выбора способа размещения ГОЗ до определения форм и методов контроля исполнения государственных контрактов.

Важнейшим элементом контрактного механизма является технологическое обеспечение. Это обусловлено тем, что специфика контрактной деятельности предусматривает детальную разработку всех процессов подготовки, формирования условий, заключения и исполнения государственных контрактов (рисунок 1).

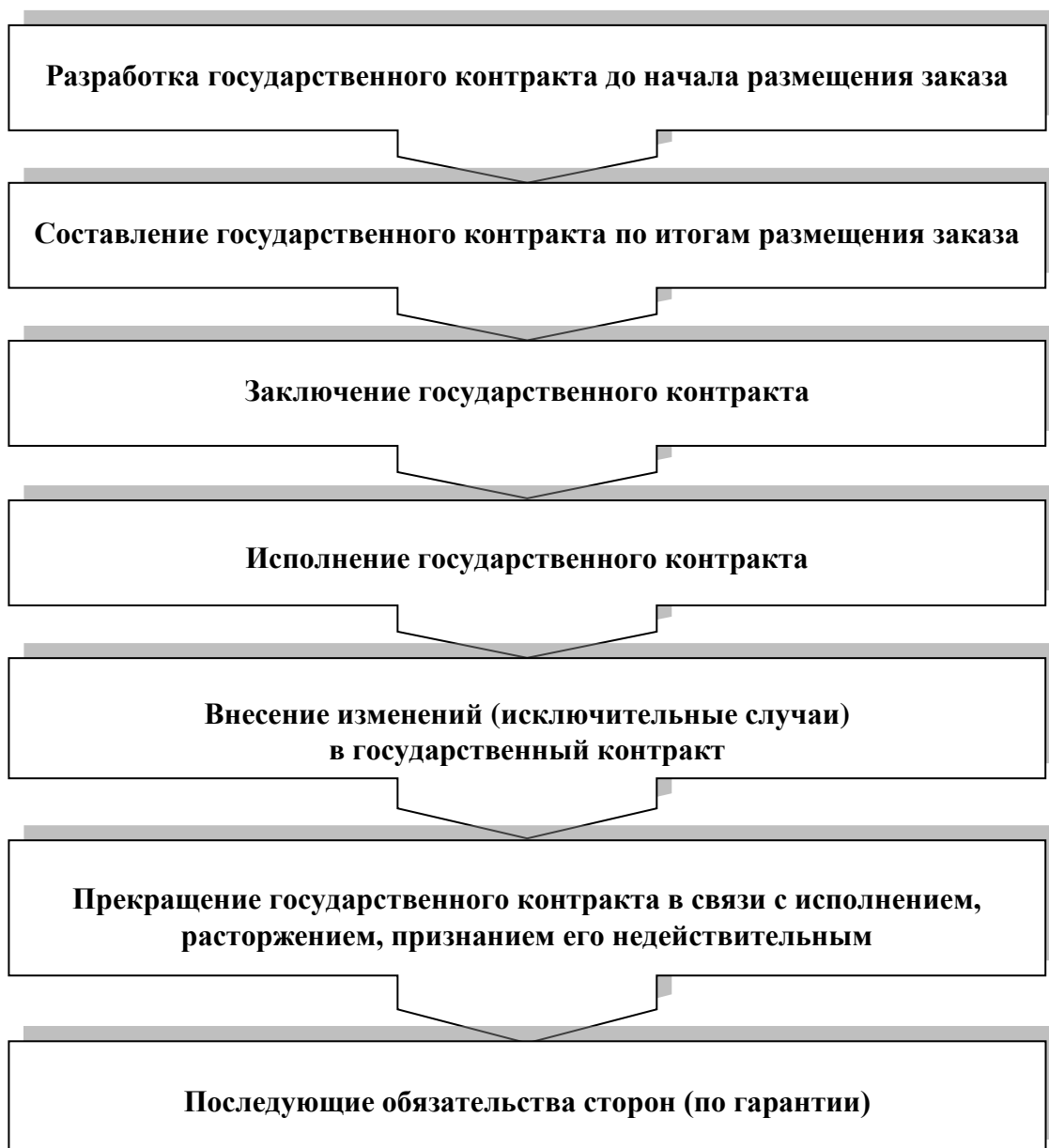


Рисунок 1 – Технологический цикл контрактной деятельности

С точки зрения функционирования контрактного механизма ГОЗ можно выделить три основные фазы контрактации: фазу заключения государственного контракта, фазу исполнения государственных контрактов и фазу мониторинга, контроля, аудита исполнения государственных контрактов.

Фаза заключения контракта включает такие этапы как разработка концепции контракта, формирование проекта контракта на этапе подготовки к торгам и заключение контракта по итогам размещения заказа.

Цель формулирования концепции – получение от возможных поставщиков (исполнителей) технических и экономических данных для принятия обоснованного решения о приобретении оборонной продукции. Концепция содержит общую идею, обоснование области использования образца (комплекса, системы), основанную на уже проведенных испытаниях, а также определение его основных параметров.

При формировании проекта контракта на этапе подготовки к торгам заказчик проводит анализ бюджетных возможностей по финансированию комплекса работ и их влияния на сроки выполнения контракта; выбирает вид и тип контракта, а также оптимальные организационные, управленческие и финансовые схемы исполнения государственного контракта с учетом специфики закупаемых товаров, работ и услуг; оценивает риски государственного контракта.

Окончательный текст контракта (итоговый вариант) формируется путем включения в проект, разработанный заказчиком, условий исполнения контракта, которые были предложены победителем в заявке на участие в конкурентных процедурах.

Фаза исполнения государственного контракта включает следующие направления деятельности заказчика:

- управление контрактами (с момента формирования обоснований бюджетных проектировок до момента эксплуатации результата исполнения государственного контракта), в том числе на базе единых принципов проектного управления;

- идентификация проблем реализации государственных контрактов на всех стадиях его исполнения, разработка критериев и процедур принятия соответствующих управленческих решений при проведении экспертизы и приемки выполненных работ;

- определение и применение мер корректирующего воздействия в случаях негативной оценки хода реализации контракта;

- принятие решений о наложении штрафных и иных санкций при исполнении государственных контрактов;

- оценка эффективности реализации контрактов с учетом степени достижения ожидаемого результата.

Мониторинг исполнения государственных контрактов по ГОЗ представляет собой специальный структурно-информационный комплекс для проведения организованного наблюдения, сбора, оценки и анализа сведений о факторах влияния, состоянии и тенденциях исполнения государственного контракта с целью координации контрактной деятельности.

Цели осуществления мониторинга:

- оценка степени достижения целей осуществления закупок;

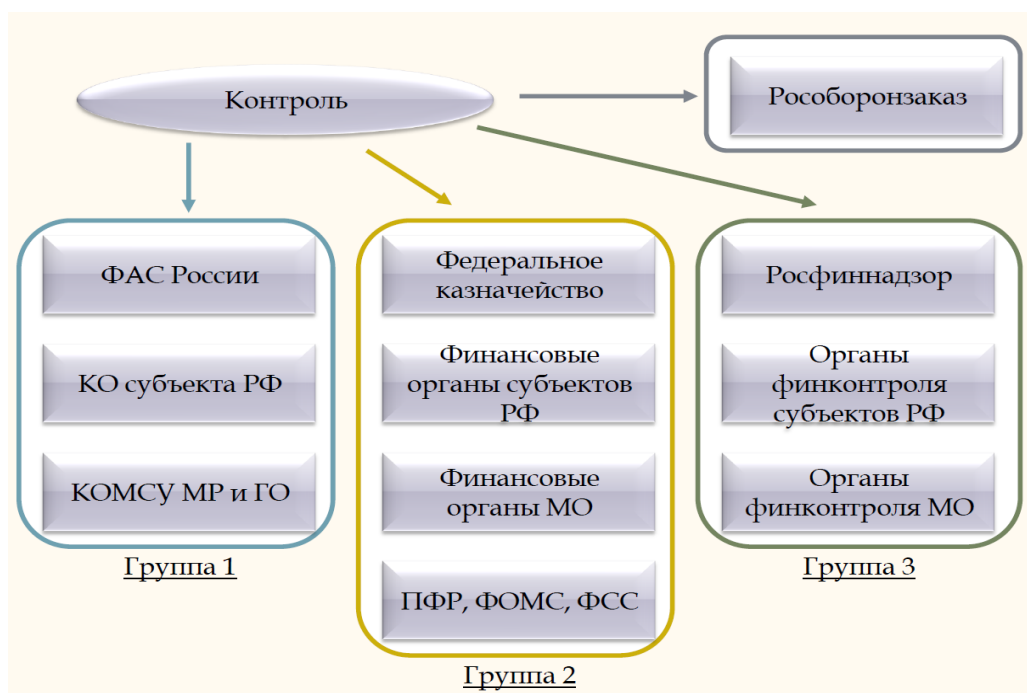
- оценка соблюдения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Результаты мониторинга по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, который представляется Минэкономразвития в Правительство Российской Федерации, а также размещается в единой информационной системе.

Контроль за исполнением государственных контрактов осуществляют органы контроля в пределах их полномочий (рисунок 2).

В сфере закупок по государственному оборонному заказу, аудит проводит Счетная палата Российской Федерации. В рамках аудита осуществляется экспертно-аналитическая, информационная и иная деятельность путем проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности

расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.



Примечание. ФАС России – Федеральная антимонопольная служба; КО субъекта РФ – контрольный орган субъекта РФ; КОМСУ МР и ГО – контрольный орган местного самоуправления муниципального района и городского округа; Финансовые органы МО – финансовые органы муниципального образования; ПФР – пенсионный фонд РФ; ФОМС – фонд обязательного медицинского страхования РФ; ФСС – Фонд социального страхования РФ.

Рисунок 2 – Органы контроля в контрактной системе закупок

По результатам аудита устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируется информация о реализации указанных предложений и размещается в Единой информационной системе (ЕИС) обобщенная информация о таких результатах.

Контрактный механизм государственного оборонного заказа должен охватывать весь жизненный цикл вооружения, военной и специальной техники.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и

модернизации оборонно-промышленного комплекса» в числе прочих поставил задачу создания системы управления полным жизненным циклом вооружения, военной и специальной техники.

Управление жизненным циклом (ЖЦ) вооружения, военной и специальной техники – это часть деятельности в области разработки, производства, обеспечения эксплуатации, ремонта и утилизации вооружения, военной и специальной техники, осуществляемая на протяжении всего ЖЦ федеральными органами исполнительной власти, организациями оборонной промышленности и эксплуатирующими организациями с целью эффективной реализации программ в области развития вооружений, военной и специальной техники и снижения стоимости ЖЦ, реализуемая путем управляемого воздействия на конструкцию изделий, производственную среду, а также систему технической эксплуатации ВВСТ.

Одним из основных элементов данной системы управления является контракт полного жизненного цикла ВВСТ. Подобная схема взаимоотношений между поставщиком и заказчиком ВВСТ достаточно распространена за рубежом. Самым массовым американским боевым самолетом является многоцелевой истребитель F-16. Компания Lockheed Martin, производящая эту машину с 70-х годов прошлого столетия, сумела продать ее более чем 20 странам, построив свыше 4500 образцов различных модификаций. Секрет успеха Lockheed Martin заключается в удачно разработанной системе менеджмента, обеспечившей программу непрерывной поэтапной модернизации самолета с расширением выполняемых задач по желанию заказчика. При этом каждому потребителю обеспечиваются система ремонта и обслуживания, поставка тренажеров, обучение летчиков. Военное ведомство освобождается от части несвойственных ему функций, таких как обслуживание, ремонт и связанная с этим логистика. Для компаний-производителей данный подход также выгоден – из анализа находящихся в публичном доступе данных по бюджету МО США на закупку вооружений и связанные с этим расходы (Program Acquisition Costs by Weapon System) за 2007–2013 годы следу-

ет, что годовые расходы по статьям технического обслуживания этих систем сопоставимы с расходами на их закупки [3].

Пилотными проектами системы управления полным жизненным циклом могут считаться перспективный самолет-штурмовик, истребитель-бомбардировщик Су-34, новая модификация вертолета Ка-226, эскадренный миноносец «Лидер-1», унифицированная тяжелая платформа «Армата», танки Т-90, Т-72Б3, Т-72, базовые шасси КамАЗ и перспективный ракетный комплекс стратегического назначения.

По мнению автора, имеет место ряд особенностей функционирования контрактного механизма государственного оборонного заказа:

- вся деятельность в рамках контрактов осуществляется на средства федерального бюджета и регламентируется условиями контракта;

- специальная система ценообразования и контрактации, предполагающая развитую дифференцированную типологию контрактов на все виды товаров, работ и услуг;

- контрактные отношения, формирующиеся в процессе размещения и исполнения оборонного заказа, характеризуются целенаправленным государственным регулированием. В связи с этим наряду с общепринятыми рыночными механизмами в контрактном механизме ГОЗ действуют специально созданные институты, регламентирующие особенности хозяйственных отношений. В первую очередь – это специальная нормативная правовая база, институт контроля и структура управления.

Исследование контрактного механизма в современных экономических условиях позволяет сделать следующие выводы:

- контрактный механизм является важным фактором повышения эффективности использования бюджетных средств. В свою очередь, устойчивость и эффективность контрактных отношений в конкурентной среде функционирования организаций-поставщиков обеспечивает макроэкономическую сбалансированность и ускорение социально-экономического развития хозяйственной системы в целом;

– выделение устойчивых форм контрактных отношений и идентификация их особенностей в условиях посткризисной стабилизации позволяют оценить тенденции развития рынка оборонных закупок и выявить приоритетные механизмы трансформации контрактных отношений российского бизнеса с государством;

– контрактный механизм включает институционализацию экономических связей организаций-поставщиков с государством, принципы формирования контрактных отношений, инструменты и формы контрактов.

Очевидно, что функционирование контрактного механизма в настоящее время происходит в крайне сложных условиях, характеризующихся высоким уровнем неопределенности и порождающих множество факторов риска. В то же время, как показывает мировой опыт, именно государственный контракт должен стать эффективным инструментом функционирования контрактной системы закупок, обеспечивающим создание условий для реализации новых эффективных проектов в сфере обороны и безопасности, минимизацию рисков государственных заказчиков и исполнителей ГОЗ, повышение эффективности бюджетных расходов.

Список источников и литературы

1. Кандыбко Н.В. Система размещения государственного оборонного заказа: современное состояние и перспективы развития. – М.: ВУ МО РФ, 2011.
2. Мильнер Б.З. Итоги и уроки (о книге Дж. Стиглица «Глобализация: тревожные тенденции») // Вопросы экономики. – 2003. – № 9.
3. Обухова Е.Н. На всю жизнь // Эксперт. – 2013. – № 24(855).

© О.Е. Елисеев, 2013