

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА



ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ОБОРОННОМУ ЗАКАЗУ
Сергей Александрович Маев

Государственному оборонному заказу (ГОЗ) всегда уделялось пристальное внимание как со стороны федеральных органов исполнительной и законодательной власти, так и со стороны общества. По количественно-качественным показателям ГОЗ, уровню финансирования и степени его реализации можно судить о состоянии экономики, уровне социально-экономического развития и обороноспособности государства. В него включаются важнейшие работы, обеспечивающие поддержание и развитие вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ), развитие фундаментальной науки и национальной технологической базы, на выполнение оборонного заказа выделяются значительные бюджетные средства, а результаты его работ определяют реальный уровень национальной безопасности в целом.

Проект оборонного заказа разрабатывается в ходе подготовки федерального бюджета на предстоящий год, его основные показатели утверждаются Президентом Российской Федерации. Статьи федерального бюджета, по которым финансируется оборонный заказ, имеют статус защищенных статей. Выделяемые на оборонный заказ финансовые средства разрешается расходовать только на выполнение его заданий.

Вместе с тем происшедшее в 90-е годы обвальное сокращение финансирования, переходные процессы в экономике создали исключительно сложную ситуацию в области военно-технического обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации. Финансирование НИОКР и закупок ВВСТ снижалось до уровня 30–60% от запланированных заданий, практически все планы и программы неоднократно пересматривались и корректировались в сторону сокращения.

Меры, принятые в последние годы руководством государства, способствовали определенному улучшению состояния дел в сфере оборонного заказа. Обеспечено не только стабильное финансирование работ по ГОЗ, но и значительный ежегодный прирост его финанси-

рования, развернуты и реализуются программные мероприятия и по реструктуризации и развитию оборонно-промышленного комплекса.

Вместе с тем до настоящего времени ситуация окончательно не выправлена, ряд негативных факторов продолжает сохраняться. Они носят комплексный характер и являются следствием несовершенства всей системы организации формирования, финансирования, выполнения, контроля и надзора в сфере оборонного заказа и его нормативной правовой базы.

Нередки ситуации формального проведения конкурсов (торгов) на поставки продукции и оказание услуг, выставление на конкурс мизерного перечня продукции (товаров, услуг), необоснованное затягивание (срыв) сроков. Наличие многочисленных заказчиков при отсутствии должного контроля за процессами контрактации создает предпосылки для различного рода нарушений. В процессе поставок цены и сроки реализации проектов зачастую пересматриваются в сторону повышения (по отношению к показателям, предлагавшимся на конкурсах). К выполнению заданий оборонного заказа необоснованно привлекаются организации-посредники, не имеющие ни своей производственной базы, ни квалифицированных сотрудников. Промышленная база предприятий не всегда готова к проведению работ по оборонному заказу в полном объеме. Цены на идентичную продукцию, закупаемую различными силовыми ведомствами, значительно отличаются. Низка эффективность использования для дополнительного финансирования за заданий оборонного заказа доходов от внешнеэкономической деятельности и от распоряжения правами на результаты НИОКР и технологических работ военного, специального, двойного применения.

Сказанное подтверждается результатами проверок органами государственного контроля:

- Контрольным управлением Президента Российской Федерации – отсутствие в ГОЗ заданий Государственной программы вооружения (более 20% от общего объема), критичность отставания выполнения ряда НИОКР;
- Счетной палатой Российской Федерации – отсутствие четкой системы ответственности и несовершенство нормативной правовой базы, сращивание корпоративных интересов заказчиков и исполнителей при отсутствии независимой системы контрактации и эффективного контроля за выполнением контрактов;
- Главной военной прокуратурой – дублирование, затягивание, несвоевременное прекращение неактуальных НИОКР, завышенные расходы на НИОКР и закупки, ненадлежащий контроль военных представительств за разработкой и применением цен на продукцию.

Комплексное влияние сложившихся в сфере оборонного заказа негативных тенденций привело к тому, что масштабы естественной убыли существенно превышают объемы поставок ВВСТ в войска, которые в последние годы стали единичными. Доля современных ВВСТ в Вооруженных Силах значительно снизилась, процесс их старения и убыли нарастает. Общий уровень оснащенности силовых структур современными образцами вооружения примерно вдвое уступает среднемировым показателям (в странах НАТО составляет около 60%). Разработка перспективных отечественных ВВСТ растягивается на 10–15 и более лет. Это в два и более раз превышает сроки аналогичных разработок в развитых государствах мира. Развитие этих тенденций неизбежно приведет к несоответствию всей системы вооружения Российской Федерации перспективным способам и формам вооруженной борьбы.

При этом за период 2000–2004 годов только ФГУП «Рособоронэкспорт» заключило и реализовало около 4000 контрактов на поставку ВВСТ из России за рубеж на общую сумму более 18 млрд. долларов, что обеспечило рост валютных поступлений в страну, а также сохранение более 150 тыс. рабочих мест на предприятиях оборонно-промышленного комплекса.

В рамках военно-технического сотрудничества только в 2003 году поставлено продукции военного назначения на сумму более 5 млрд. долларов США, в частности 39 самолетов, 29 вертолетов, 2 фрегата, 3 дивизиона зенитно-ракетных комплексов, комплектующие для лицензионной сборки самолетов и танков.

При сопоставимых объемах финансирования по линии военно-технического сотрудничества и государственного оборонного заказа результативность последнего существенно ниже с точки зрения как количества и качества вооружения, военной и специальной техники, по-



ступающей в войска, так и влияния на финансово-экономическое состояние предприятий – исполнителей государственного оборонного заказа.

В этих условиях в рамках проходящей административной реформы принято решение о создании специального контрольно-надзорного органа в сфере военно-технического обеспечения обороноспособности и безопасности государства. В соответствии с указами Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 года №311 и от 10 июня 2003 года №650 был образован Государственный комитет по оборонному заказу при Минобороны России, а в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года №314 проходят мероприятия по его преобразованию в Федеральную службу по оборонному заказу (Рособоронзаказ). Федеральная служба по оборонному заказу является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о государственном оборонном заказе в целях всестороннего обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. Служба призвана осуществлять контрольно-надзорные функции в сфере государственного оборонного заказа с целью повышения эффективности расходования денежных средств. Сфера ее компетенции охватывает все объекты и субъекты оборонного заказа, установленные Федеральным законом от 27 декабря 1995 года №213-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Создание службы не означает отрицания существующей системы формирования, размещения, финансирования и исполнения оборонного заказа, а направлено на повышение централизации контроля этих процессов. Несмотря на незавершенность процессов формирования службы, нами разработан комплекс мер, направленных на совершенствование системы государственного оборонного заказа.

Мы исходим из того, что экономические возможности страны в ближайшей перспективе по-прежнему останутся одним из важнейших факторов, ограничивающих вариантность задания оборонного заказа и мер по повышению его эффективности. В этих условиях в качестве приоритетных задач ближайшей перспективы нами наработываются меры преимущественно интенсивного характера. Их направленность – повышение эффективности работы каждого федерального органа исполнительной власти, участвующего в формировании, размещении, финансировании и исполнении оборонного заказа, повышение стабильности и устойчивости результатов его выполнения. Такой подход соответствует концепции проводимой административной реформы и установкам Президента Российской Федерации на достижение оптимального уровня государственных расходов, обязательности гражданского контроля за эффективностью модернизации военной организации государства, а также адекватности качества вооружений, определенным в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года.

В соответствии с проектом положения о Рособоронзаказе задачи, стоящие перед Федеральной службой по оборонному заказу, полностью соответствуют целям, поставленным Президентом Российской Федерации (табл. 1).

Этап формирования оборонного заказа достаточно сложный и ответственный. Это обусловлено объективно существующим противоречием, содержащимся в главном требовании к оборонному заказу – по ресурсам он должен соответствовать расходам, устанавливаемым федеральным бюджетом на текущий год, а по целевым установкам – долгосрочным параметрам Государственной программы вооружения по соответствующему годовому срезу. Разрешение этого противоречия – уже само по себе сложная задача, поскольку в условиях жестких финансовых ограничений необходимо сбалансировать большой комплекс работ оборонного заказа, выполняемых в интересах Минобороны и других федеральных органов исполнительной власти, согласовать их с работами по поддержанию и развитию производственно-технологической базы, по военно-техническому сотрудничеству. С учетом неопределенности среднесрочных и долгосрочных макроэкономических прогнозов, неполного выполнения плановых заданий программы вооружения эта задача многократно усложняется.

Наибольший вклад в повышение эффективности оборонного заказа на этом этапе может быть достигнут за счет сбалансированности, функционального и организационно-технического единства систем вооружения всех силовых ведомств.



Таблица 1

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ И ЦЕЛИ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ОБОРОННОМУ ЗАКАЗУ**

| Национальные цели | Стратегические цели (цели Правительства РФ, поставленные Президентом Российской Федерации) | Цели Федеральной службы по оборонному заказу |
|--|---|--|
| 1. Повышение уровня национальной безопасности и обороноспособности государства | 1.1. Достижение оптимального уровня бюджетных расходов, направляемых на обеспечение обороны и безопасности 1.2. Обеспечение гражданского контроля за эффективностью модернизации военной организации государства 1.3. Обеспечение адекватного качества вооружения | 1.1.1. Повышение эффективности использования государственных средств, направляемых на всестороннее обеспечение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов 1.2.1. Повышение действенности контроля и надзора в сфере формирования, размещения, финансирования и исполнения государственного оборонного заказа 1.3.1. Повышение эффективности контроля за обеспечением качества вооружения и военной техники, продукции (работ, услуг), поставляемых в рамках государственного оборонного заказа |

Президентом Российской Федерации утверждена программа перехода к межведомственной унифицированной системе технического обеспечения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Это направление отнесено к числу высших приоритетов военно-технической политики. Создание такой системы должно обеспечить координацию государственных заказчиков со стороны Минобороны и их взаимодействие при планировании и выполнении работ.

Реализация установок Президента Российской Федерации требует разработки единой нормативной правовой и организационно-технической базы, оптимизации задач, функций и структуры органов управления, участвующих в формировании, размещении и исполнении оборонного заказа, интеграции систем технического обеспечения силовых ведомств.

Планируется реализовать меры по обеспечению единой ценовой политики, создать на базе военных представительств Минобороны единую государственную структуру военных представительств. Формирование такого организационно-структурного базиса позволит перейти к заказам НИОКР по созданию сбалансированных (с учетом решаемых задач) комплектов ВВСТ и к их закупкам для оснащения воинских формирований различных ведомств.

Важным самостоятельным направлением является совершенствование собственно процесса формирования проекта оборонного заказа. Его интегрированность в технологию подготовки федерального бюджета на очередной финансовый год приводит к тому, что практически одновременно рассматриваются три оборонных заказа – на отчетный, текущий и предстоящий годы. Это предъявляет высокие требования к оперативности подготовки и принятия межведомственных и межведомственных решений по формированию и корректировке оборонного заказа, к уровню координации заказчиков и исполнителей его работ. Выходом из такой ситуации может стать перевод процессов формирования федерального бюджета и оборонного заказа на среднесрочное планирование, например, на двух-трехлетний цикл. Это также позволит повысить их ориентированность на достижение практических комплексных результатов.

По нашему мнению, не реализован в полном объеме и ресурс самокупаемости оборонной продукции. Анализ основных факторов этого направления показывает следующее.

В производстве ВВСТ сохраняется высокий удельный вес ресурсоемких специализированных (практически не используемых в гражданском секторе экономики) производственных



процессов и технологий. В условиях малой серийности оборонных заказов это значительно повышает технический риск успешного выполнения оборонного заказа и требует выделения больших объемов средств для развертывания и поддержания уникальных производств. Низкий уровень интеграции двух технологических сфер – военной и гражданской – расточителен и для современных экономических условий в стране недопустим. Работы в рамках Федеральной целевой программы «Национальная технологическая база» проводятся с 1996 года. Однако ее фактическое финансирование на уровне около 5% в период до 2000 года не позволило получить качественного результата в поддержании и развитии национальной технологической базы. По уровню развития практически всех базовых и критических технологий Российская Федерация отстает от мирового уровня, хотя большинство показателей отечественных технологий еще позволяет рассчитывать на достойное место в мировом технологическом развитии.

Утверждение «Основ военно-технической политики Российской Федерации на период до 2015 года и дальнейшую перспективу», формирование проекта Государственной программы вооружения на период 2006–2015 годов требуют уточнения стратегии поддержания и развития национальной технологической базы на очередной период. Концепция этой работы должна предполагать расширение состава технологий двойного назначения, концентрацию средств на гарантированном поддержании базовых и критических технологий, включение России в международное технологическое пространство на правах партнерства (поиск своей технологической ниши).

Это направление работ согласуется с приоритетами военно-технической политики, предусматривающими завершение в период до 2015 года оптимизации структуры ОПК, ориентированной на выпуск высокотехнологичной продукции военного, двойного и гражданского назначения для внутреннего и мирового рынка, при усилении государственного регулирования функционирования ОПК и содержит колоссальный ресурс влияния на эффективность оборонного заказа.

Недопустимо низким остается уровень использования для дополнительного финансирования оборонного заказа доходов от внешнеэкономической деятельности и от распоряжения правами на интеллектуальную собственность. Полная интеграция работ в области военно-технического сотрудничества с заданиями оборонного заказа, превращение военно-технического сотрудничества в реальный фактор поддержки развития системы вооружения Российской Федерации и оборонно-промышленного комплекса страны определены Президентом Российской Федерации как приоритетное направление военно-технической политики на период до 2015 года.

Принятые в 2003 году изменения в патентном законодательстве Российской Федерации в целом привели ее в соответствие международным стандартам и позволяют гибко защищать права государственного заказчика на перспективные разработки, в том числе на рынке экспортных поставок ВВСТ.

Механизмы закрепления прав заказчика на результаты НИОКР и технологические работы военного, специального и двойного применения в соответствии с действующим законодательством устанавливаются контрактами на выполнение НИОКР. Вместе с тем нормативная правовая база формирования требований контрактов по данным вопросам не отработана, заказчики НИОКР не обеспечены нормативными (методическими) рекомендациями по разработке контрактов с учетом перспектив коммерческого (двойного) использования в последующем разработок, получаемых в рамках оборонного заказа. Существует практика закрепления прав на перспективные оборонные разработки, имеющие значительный коммерческий потенциал, за физическими или юридическими лицами, не являющимися непосредственно подрядчиками работ в рамках оборонного заказа.

Этап размещения оборонного заказа не менее значим с точки зрения потенциала наращивания эффективности ГОЗ.

В последние годы обострилась проблема значительного удорожания ВВСТ в ходе разработки и производства. Темпы роста цен на оборонную продукцию существенно превышают темпы инфляции. В сочетании с неритмичностью финансирования оборонного заказа в течение года это привело к тому, что Государственная программа вооружения на период 2001–2010 годов постепенно перестает быть основой формирования оборонного заказа – накопилось критическое несоответствие по стоимостным и временным показателям работ. Ценовая политика как структурная составляющая реализации ГОЗ – наиболее непонятная и неуправляемая



во взаимоотношениях между заказчиками и исполнителями. При этом приоритет в ее формировании принадлежит не заказчикам, а исполнителям или, вернее, многочисленным соисполнителям производства продукции (товаров, услуг). В силу ограничений рынка услуг проведение конкурсов мало влияет на реальное определение цены. Имеет место многочисленная корректировка цены в ходе исполнения государственного оборонного заказа.

Ключевой проблемой этапа исполнения оборонного заказа является и продолжающееся снижение качества производимой продукции военного назначения, в том числе и поставляемой на экспорт. С 1991 по 2001 год относительное количество рекламаций (на единицу поставленной продукции ВВСТ) увеличилось почти в 10 раз. Даже при исполнении экспортных контрактов, когда у предприятий должна быть полная заинтересованность в качественном выполнении контракта, завоевании и удержании международного рынка вооружений, качество продукции оставляет желать лучшего. Причины лежат в моральном и физическом старении производственных фондов, слабом внедрении компьютерных и других перспективных систем обеспечения качества продукции, технологий информационной поддержки изделий (CALS-технологий) и т.д. В результате у большинства предприятий ОПК страны доля затрат на устранение дефектов продукции в процессе ее изготовления, испытаний и эксплуатации составляет до 40–50% от общего объема затрат на производство, тогда как у зарубежных фирм она не превышает 15–20%.

Необходимо также отметить и несоответствие размеров возмещения претензий в связи с плохим качеством продукции истинному ущербу, нанесенному войскам, эксплуатирующим вооружение и военную технику.

В условиях, когда объемы серийного производства ограничиваются уровнем технологической безопасности производства, осуществление государственного контроля за соблюдением требований технических регламентов в отношении продукции, процессов производства, аккредитация органов по сертификации в сфере оборонного заказа являются жизненно необходимыми направлениями работ. Пути решения проблемы качества оборонной продукции лежат в нормативно-правовой сфере, в сфере технологий и организации контроля (надзора) за качеством исполнения оборонного заказа.

В завершение хотелось бы подчеркнуть, что совершенствование системы формирования, размещения, финансирования и исполнения государственного оборонного заказа, в том числе посредством создания централизованной системы контроля и надзора в этой сфере, в конечном итоге пойдет на пользу как отдельным заказчикам данной продукции, так и государству в целом.