





ИПМ им.М.В.Келдыша РАН • Электронная библиотека

Препринты ИПМ • Препринт № 61 за 2016 г.



ISSN 2071-2898 (Print) 
ISSN 2071-2901 (Online) 

Верник П.А., Иванов В.В.,
Казачковский С.В., Коршук В.А.,
Малинецкий Г.Г., Нейман Е.И.,
Посашков С.А., Смоляк А.С.

Организационные
инновации и
математическое
моделирование процесса
выполнения
гособоронзаказа. Часть 1

Рекомендуемая форма библиографической ссылки: Организационные инновации и математическое моделирование процесса выполнения гособоронзаказа. Часть 1 / П.А.Верник [и др.] // Препринты ИПМ им. М.В.Келдыша. 2016. № 61. 32 с. doi:[10.20948/prepr-2016-61](https://doi.org/10.20948/prepr-2016-61)
URL: <http://library.keldysh.ru/preprint.asp?id=2016-61>

**Ордена Ленина
ИНСТИТУТ ПРИКЛАДНОЙ МАТЕМАТИКИ
имени М.В.Келдыша
Российской академии наук**

**П.А. Верник, В.В. Иванов, С.В. Казачковский,
В.А. Коршук, Г.Г. Малинецкий, Е.И. Нейман,
С.А. Посашков, А.С. Смоляк**

**Организационные инновации
и математическое моделирование
процесса выполнения
гособоронзаказа. Часть 1**

Москва – 2016

П.А. Верник, В.В. Иванов, С.В. Казачковский, В.А. Коршук, Г.Г. Малинецкий,
Е.И. Нейман, С.А. Посашков, А.С. Смоляк

Москва – 2016

На основе системного анализа, текстов федеральных законов, информации из открытых источников и простейших математических моделей рассматриваются механизмы выполнения государственного оборонного заказа (ГОЗ), которые начали работать с 01.09.2015 после принятия Федерального закона №159-ФЗ от 29.06.2015. Проанализированы трудности, возникающие при реализации новых правил, институциональные и логические ловушки, которые возникают на этом пути, и неоднозначности, требующие разъяснений и/или корректировки.

Ключевые слова: оборонный заказ, системный анализ, математическое моделирование, институциональные ловушки, VI технологический уклад, бюрократизация, федеральный закон, прогноз, экспертиза, РАН, уполномоченный банк

P.A. Vernik, V.V. Ivanov, S.V. Kazachkovskiy, V.A. Korshuk, G.G. Malinetskiy,
E.I. Neiman, A.C. Smoljak, S.A. Posashkov

Organizing innovations and mathematical modelling of the state defence order execution process. Part 1

We discuss the mechanism of implementation of the state defence order (SDO) on the basis of system analysis of the text of federal law #159 accepted 29.09.2015, in accordance with information from open sources and the simplest mathematical models. That federal law came into force at 01.09.2015. Problems, arising from realization of new rules, institutional and logical deadlocks and ambiguities are analysed.

Key words: defense order, system analysis, mathematical modelling, institutional deadlock, 6th technological style, bureaucratization, federal law, forecast, expertise, Russian Academy of Science, authorized banks

Работа выполнена при поддержке РФФИ (проект 15-06-07926) и РГНФ (проекты № 14-02-00409 и № 15-03-00404).

ВВЕДЕНИЕ

Как работается? Кто вам мешает работать?

Традиционные вопросы руководителя советского ядерного проекта Л.П. Берии к исполнителям оборонных заказов

Растущая напряженность в мире привела к росту военной угрозы и перевооружению армий многих стран. перевооружение армии России определяется, в первую очередь, успешным выполнением оборонного заказа. В этой связи возник ряд междисциплинарных задач, требующих системного анализа и математического моделирования. Их поставили сотрудники «Института стратегии развития» перед коллективом ученых из Института прикладной математики им. М.В. Келдыша и ряда других организаций, и сами приняли самое активное участие в этой работе. Данная работа знакомит с частью полученных в ходе проведенного исследования результатов.

В настоящее время в России быстро растет государственный оборонный заказ (ГОЗ). Если в 2010 г. его величина составляла 450 млрд руб., в 2011 г. – 750 млрд руб., то в 2015 г. объем заказа составил 1,8 трлн руб., а 2016 г. соответствующие затраты должны превысить 2 трлн руб. Другими словами, с 2010 по 2015 гг. объем гособоронзаказа России вырос в 3,6 раза в номинальных и в 2,4 раза в постоянных ценах.

Время показало своевременность и дальновидность курса российского руководства на форсированную модернизацию оборонно-промышленного ком-

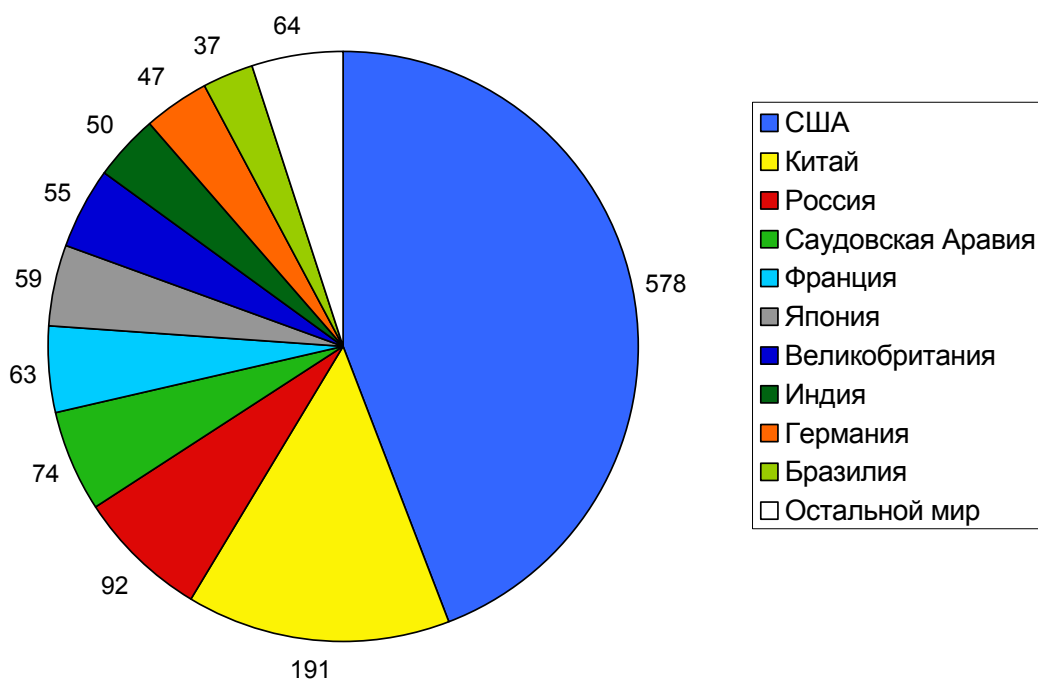


Рис. 1. Военные бюджеты ведущих стран мира за 2014 г., \$ млрд по обменному курсу

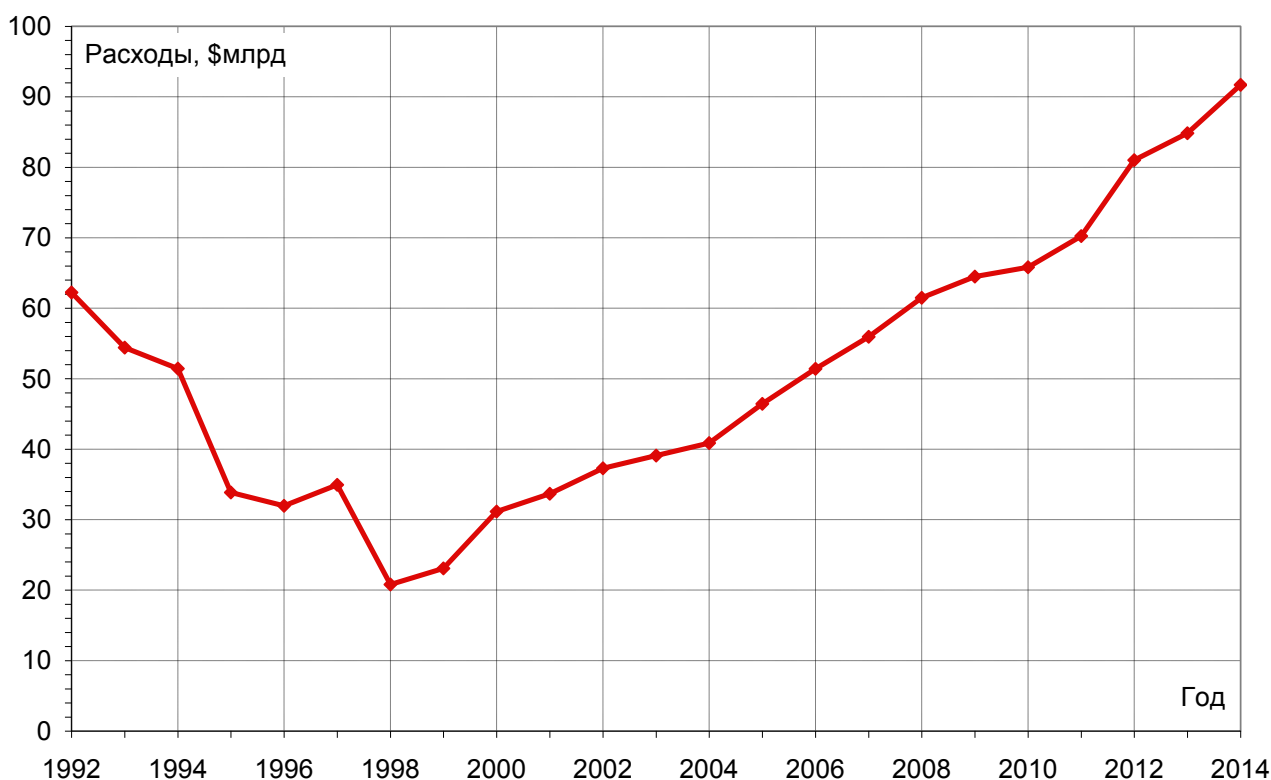


Рис. 2. Военные расходы России, \$ млрд по обменному курсу

плекса (ОПК) страны. Развитие ситуации на Украине, в Турции, в Сирии, жесткие действия НАТО и США в отношении России, рост террористической угрозы, война санкций требуют энергичного развития силового потенциала Отечества.

Не менее важно эффективное использование всех финансовых ресурсов, направленных в оборонный сектор, а также инновационной и технологической политики в этой сфере. В самом деле, по данным SIPRI в 2014 г. военный бюджет России составлял \$84,5 млрд против \$216 млрд у Китая, \$610 млрд у США и \$950 млрд у НАТО в целом (см. рис. 1). Эти цифры показывают, что у нашей страны нет экономических возможностей копировать весь спектр военных технологий и арсеналов стран-лидеров. Эффективный ответ России на угрозы национальной безопасности с необходимостью должен быть асимметричным. Несмотря на постоянный рост российского оборонного бюджета (см. рис. 2), следует иметь в виду, что доля ВВП России в мировом составляет не более 3%, а ее доля на рынке высоких технологий – не более 0,3%. Поэтому экономические возможности нашей страны ограничены, из чего следует необходимость очень точного и эффективного управления имеющимися ресурсами.

Усилия, вложенные в развитие ОПК России, дали наглядные значимые результаты. Уже в 2014 г. существенно улучшилось качество выполнения оборонного заказа. По утверждению заместителя министра обороны Ю. Борисова, в 2014 г. механизм выполнения ГОЗ был отлажен, что позволило выполнить ГОЗ-2014 на 95%, а ГОЗ-2015 – на 98% [1], что гораздо выше, чем в предыдущие годы. Из них в 2014 г. 61,6% пришлось на закупки новой техники и вооружений, 19,9% – на ремонт и сервисное обслуживание имеющегося оружия и

18,5% – на научные исследования и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) [2]. Сложившаяся ранее схема авансирования предусматривала авансирование в размере 80% от суммы контракта, что было, к примеру, весьма удобно для предприятий электронной промышленности.

НИОКР связаны с оружием завтрашнего дня и требуют совершенно других инструментов, нежели те, которые нужны для производства уже разработанного и апробированного оружия. Здесь очень важно создавать вооружения, соответствующие будущему, а не прошлому или позапрошлому технологическому укладу, что требует привлечения фундаментальной науки, стратегического прогноза, активного развития сектора прикладных исследований и, конечно, современной военной науки. Большие систематические усилия здесь должны постоянно вкладываться, чтобы не перепутать военно-техническое будущее с прошлым. Сложность состоит в том, что о правильности принятых решений в годы мира можно будет судить через 10-15 лет или в годы войны, которая как бы «ускоряет технологическое время». Тогда сделанные ошибки придется исправлять в чрезвычайном режиме. Этот отдельный круг проблем, где, на наш взгляд, не всё благополучно, требует отдельного рассмотрения [3,4].

Тем не менее сейчас, во время ведения боевых действий военно-космическими силами (ВКС) России в Сирии, перевооружение российской армии, закупки новой военной техники и вооружений приобретают особое значение.

Одним из самых эффективных инструментов модернизации и совершенствования оборонного комплекса являются *организационные инновации*. Именно они позволяют приводить в соответствие с новыми задачами и социально-экономическими и техническими возможностями структуру ОПК и механизмы его взаимодействия с экономикой в целом. Будущие победы всё чаще закладываются на системном уровне и оказываются связаны с новыми организационными механизмами, использованными той или другой страной.

Острое соперничество в этой сфере заставляет переосмысливать наиболее удачные решения в данной области, извлекать уроки и совершенствовать собственную структуру ОПК и механизмы взаимодействия государственных структур, предприятий, экономических агентов, участвующих в выполнении оборонного заказа [5,6].

Чтобы повысить эффективность выполнения оборонного заказа, Правительство РФ также решило реализовать организационные инновации. Для этого Федеральный закон от 29.12.2012 №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» скорректирован Федеральным законом от 29.06.2015 №159-ФЗ [7,8].

Слабостью многих законодательных инициатив является недостаточность анализа предлагаемых законов по существу (или отсутствие такового). Прежде всего, не оцениваются риски, которые связаны с выполнением (или невыполнением) нового закона.

Другой путь (например, используемый в Китае) состоит в том, чтобы апробировать предлагаемые организационные инновации в меньшем масштабе

(например, в конкретном регионе или отдельной отрасли) и в случае успеха переходить к большим масштабам, исправив допущенные и проявившиеся ошибки. Обычно в России это тоже не делается.

Традиционный «метод проб и ошибок» чреват большими издержками разного сорта. Поэтому представляется разумным оценить результаты действия принимаемых законов на основе математического моделирования. Далее мы построим математическую модель, отражающую взаимодействие объектов, участвующих в выполнении гособоронзаказа, и представим некоторые результаты ее анализа.

Таким образом, механизм выполнения ГОЗ должен обеспечивать эффективное использование выделенных средств, исключить их нецелевое использование, а также наладить обратную связь между производителями оружия и военными, учеными, экспертами, представляющими, какое вооружение и в каком разумном объеме следует производить для решения задач, поставленных руководством РФ. В настоящей работе мы проанализируем, в какой мере организационные инновации, реализуемые Правительством РФ, позволяют достичь этих целей.

Для определения направления развития вооружений необходим экономический, технологический, военно-стратегический прогноз, по крайней мере, на 30 лет вперед (примерно 10 лет уходят на создание нового оружия и не менее 20 оно должно стоять на вооружении, создавая угрозу соответствующим системам противника, которые у него появятся к тому времени). До того как у Российской академии наук в 2013 г. отобрали научные институты, передав их в ФАНО, с этим могла успешно справиться Академия, если бы это было поставлено как приоритетная задача и выделены необходимые средства [3,4].

В последние 20 лет подробно обсуждался вопрос, может ли кухарка управлять государством и должна ли она это делать. В конце концов, общество склонилось к мнению, что, наверно, может, но лучше, если это будут делать более подготовленные и опытные люди. Но тогда возникает естественный вопрос, стоит ли доверять контроль и в значительной степени управление оборонзаказом финансистам, даже если они представляют уполномоченные коммерческие банки. Тот же вопрос относится и к хозяйственникам из ФАНО, которые поначалу должны были присматривать за имуществом Академии, получили под свое начало 1007 институтов трех разных академий и тут же начали руководить ими и «сокращать число хозяйствующих субъектов».

СУЩНОСТЬ НОВОГО МЕХАНИЗМА ВЫПОЛНЕНИЯ ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

Надо уметь найти в каждый особый момент то особое звено цепи, за которое надо всеми силами ухватиться, чтобы удержать всю цепь и подготовить прочно переход к следующему звену...

В.И. Ленин «Очередные задачи советской власти»

В чрезвычайной ситуации естественным представляется обеспечить большую наблюдаемость систем, что непосредственно связано с повышением эффективности учета и контроля производственной деятельности. Другое очевидное направление – усиление роли административных механизмов управления ОПК. Возникает желание построить централизованную иерархическую систему управления. В центр системы сходится информация о состоянии всех элементов, участвующих в решении общей задачи. Из центра поступают управляющие воздействия и ресурсы, необходимые для выполнения заданий, поставленных перед системой. Исходя из этой управленческой парадигмы, и были предложены организационные инновации в механизме выполнения ГОЗ. Именно их и реализует упомянутый закон [7].

До 2015 г. включительно практиковалось гарантирование за счет федерального бюджета банковских кредитов для предприятий ОПК и субсидирование процентных ставок по этим кредитам. Это требовало больших средств. В частности, в 2014 г. правительство потратило на предоставление гарантий по кредитам оборонному сектору около 497 млрд руб. [2] Эти деньги ушли в банковский сектор.

С 2016 г. в соответствии с ФЗ-159 нужно было, по замыслу этого закона, перейти на полное авансирование контрактов по гособоронзаказу без привлечения кредитных инструментов. Но из правил, введенных этим законом (в т.ч. из пп. е) п.2 ч.1 ст.8.3 и п.2. ст.8.4 ФЗ-275), следует, что кредитование остается единственным для предприятий ОПК механизмом финансирования исполнения ГОЗ. При этом новые правила де-факто приведут к необходимости безавансового выполнения ГОЗ, т.к. роль государственных авансов сведена к беспроцентным депозитам, размещенным на отдельных счетах (в уполномоченных банках) до полного исполнения контрактов.

По новой схеме предприятие, получив контракт по гособоронзаказу, обращается в уполномоченный банк (один из 9, назначенных Правительством), где открывает специальный счет, отдельный для каждого оборонного контракта (отдельный счет). При этом указывается универсальный идентификационный код, который будет присваиваться каждому госконтракту Министерством обороны. Вся информация, проходя через уполномоченный банк, будет аккумулироваться в Национальном центре управления обороной государства (НЦУОГ).

Согласно новым правилам главный инструмент повышения эффективности ГОЗ – ужесточение финансового контроля за его исполнением. В качестве

основного элемента решения этой задачи рассматривается банковский контроль уполномоченных банков. В 2015 г. Росфинмониторинг уже обязал все банки России отчитываться об операциях с ценными бумагами предприятий, выполняющих гособоронзаказ. Установлен запрет на действия или бездействие головного исполнителя, которые приводят или могут приводить к необоснованному завышению цены продукции, неисполнению или ненадлежащему исполнению оборонного заказа.

Подводя итог, можно сказать, что в сфере выполнения гособоронзаказа происходит возврат к командно-административной системе, которая детально обсуждалась в научной и общественной печати в 1980-90-х гг. В качестве инструмента используется усиление банковского контроля над этой деятельностью.

Ответ на вопрос, в каких случаях такие меры оправданы и эффективны, а в каких – нет, дают практика (однако учиться на своих ошибках в таких масштабах очень дорого) либо математическое моделирование и системный анализ.

ОПИСАНИЕ МЕХАНИЗМА ВЫПОЛНЕНИЯ ОБОРОНЗАКАЗА В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

К черту подробности!
(КЧП)

*Название одного из ключевых алгоритмов
распознавания образов*

В военной науке часто выделяют несколько иерархических уровней, на которых производится анализ и осуществляется управление: технический, тактический, оперативный, стратегический, а также уровень большой стратегии.

На наш взгляд, обсуждаемые организационные инновации относятся, скорее, к оперативному или тактическому уровню (выполнение заказа отдельным предприятием – это более низкий уровень, увязка оборонного заказа с экономикой и военно-стратегическим положением страны происходит на более высоком). Поэтому естественно сосредоточиться на выполнении оборонного контракта кооперацией предприятий.

Будем считать, что мы имеем кооперацию, представляющую собой иерархическую структуру. Ей соответствует граф типа «дерева». Его вершинам будем сопоставлять отдельные предприятия, участвующие в выполнении оборонзаказа, корневой вершине – головного исполнителя. Как правило, в кооперации имеет место иерархическая структура. Пусть уровней в иерархии будет N . На n -м уровне ($n = 1, \dots, N$) работает M_n предприятий-исполнителей. Вершину, соответствующую k -му исполнителю, работающему на n -м уровне, будем обозначать a_n^k ($k = 1, \dots, M_n, n = 1, 2, \dots, N$). Ребра графа $b(a_{n-1}^k, a_n^p)$ будут соответствовать финансированию и управляющим воздействиям, которые элемент

a_n^p получает от исполнителя предыдущего уровня a_{n-1}^k (будем считать, что этот элемент один и ситуация «слуги двух господ» исключена), а также по этой организационной связи идет отгрузка изготовленной продукции.

В настоящее время достаточно активно в моделировании используются динамические системы, заданные на графах [9]. При таком подходе состояние данной вершины в следующий момент времени меняется в зависимости от ее собственного состояния в данный момент и состояния объектов, описываемых смежными (имеющими общие ребра) вершинами. Воспользуемся и мы этим подходом.

Данной вершине $a_j^i(t)$ в момент времени t можно сопоставить ее атрибуты, в частности t_{in} – время, в которое данному предприятию поступили средства, необходимые для выполнения оборонного заказа в текущем году, δ – доля выполненной работы в рамках производственного цикла, который должен быть выполнен в данный год, T – реальное время, которое требуется, чтобы завершить цикл в полном объеме на необходимом техническом уровне и т.д.

Исходя из такого описания кооперации головного исполнителя, выполняющей оборонный контракт, попробуем оценить, будет лучше или хуже действовать ОПК при принятии новой схемы, основанной на представленных в новой законе организационных инновациях.

Естественно, в качестве критериев следует рассматривать *вероятность выполнения* контракта в установленные сроки, *реальное время*, в течение которого может быть выполнен контракт, *изменение стоимости* изделия, *сохранение режима секретности* в ходе выполнения контракта.

МАТЕМАТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ И ПРОСТЕЙШИЕ ОЦЕНКИ

Начнем с вероятности выполнения контракта в заданные сроки. Производя количественные оценки, мы будем опираться на данные, фигурирующие в открытой российской печати, экспертные оценки, представленные рядом экспертов Академии военных наук, ассоциации «Аналитика» и Торгово-промышленной палаты РФ.

В ГОЗ фигурируют работы, занимающие от 1 года до 15 лет. Для простоты будем считать, что рассматриваемый госконтракт от начала до конца требует для своего выполнения 1 год.

Очень существенной характеристикой госконтракта является общее число привлекаемых исполнителей

$$L = M_1 \dots M_N. \quad (1)$$

Пусть $p(a_n^k)$ – вероятность того, что k -й исполнитель в течение года успешно выполнит свои обязательства. Тогда p_f – вероятность того, что проект не будет выполнен в течение года, определяется произведением

$$p_f = \prod_{i=1}^N \prod_j^{M_j} (1 - p(a_j^i)). \quad (2)$$

Эта формула имеет очень простой смысл: если хотя бы кто-нибудь из участников кооперации не выполнил своей работы, то госконтракт не будет выполнен. Простейшая физическая аналогия – лифт, подвешенный на цепи, – если обрывается любое звено, то происходит катастрофа.

Путь к улучшению такой ситуации, когда время является критическим фактором, – дублирование наиболее критичных частей проекта, в которых риск срыва сроков наиболее велик. Например, так поступали в СССР при реализации ядерного проекта, создавая одновременно и реактор, в котором использовался графит, и реактор с тяжелой водой.

Посмотрим с этой точки зрения на типичный проект в рамках ГОЗ с $N = 5$, $L \approx 1000$. По данным Минобороны России, в рамках ГОЗ-2014 вероятность успешного выполнения оборонного заказа составила 95% [2]. Из формулы (2) следует, что, считая вероятность успешного выполнения проекта одной и той же для всех участников кооперации, приходим к заключению, что она была очень велика $p(a_n^k) = 1 - \varepsilon$, $\varepsilon \approx 4 \cdot 10^{-5}$.

Это означает большую заинтересованность предприятий в выполнении заказа, высокую ответственность исполнителей и отлаженность предшествующего организационного механизма. Вероятность невыполнения заказа в 2014 г. была сравнима с риском крупных техногенных катастроф.

К сожалению, эта очень низкая вероятность неудачи в 2016 г. может увеличиться. Об этом предупреждают органы законодательной власти Брянской, Кировской, Саратовской, Челябинской и ряда других областей. «Выручка в октябре-ноябре снизилась более чем на 50% по отношению к средней за девять месяцев 2015 г., ряд предприятий готовится к простоям, возможны задержки с выплатой заработной платы и уплатой налогов», – пишут брянские депутаты [11]. Увеличение величины ε в 5 раз, что представляется весьма вероятным, приведет к тому, что оборонный заказ (исходя из построенной достаточно простой модели) по формуле (2) будет выполнен на 80%, а если срочные меры не будут приняты и эта величина увеличится на порядок, то можно ожидать, что оборонный заказ будет выполнен только на 60%, что представляется неприемлемым.

Стоит отметить, что чем ближе к концу 2016 г., тем на практике будет более очевидна логика формулы (2) из-за исчерпания исполнителями закупленных по старым правилам материалов, комплектующих и денежных средств, полученных от Минобороны до 01.09.2015.

ПРОСТЕЙШАЯ ДИНАМИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ ОБОРОННОГО КОНТРАКТА

Недостатком вероятностных моделей является их «констатирующий», «итоговый» характер. В то же время в острой, чрезвычайной ситуации (в которой сейчас находится ОПК России) гораздо важнее динамика процесса, управляющие воздействия, которые могут ее изменить, и причины возникших неустойчивостей.

Рассмотрим идеальную ситуацию. Головные исполнители оборонного заказа, которых около 2000, и их соисполнители открыли спецсчета в уполномоченных банках (эксперты оценивают потребное число отдельных счетов, необходимых для выполнения ГОЗ по новым правилам, в диапазоне от 500 тыс. до 2 млн), расплатились по уже заключенным и выполненным ранее контрактам с соисполнителями, в полном объеме получили аванс от государства, отправили деньги субподрядчикам, те их получили и начали производственный цикл, связанный с выполнением контракта. Будем считать, что продолжительность цикла τ (предположим, что его продолжительность находится в диапазоне 6 мес. $< \tau < 11$ мес.). Каждый исполнитель контракта, выполнив свою работу в срок, вместе с головным исполнителем укладываются в календарный год T . Другими словами, необходимое условие выполнения контракта определяется неравенством

$$\tau < T. \quad (3)$$

Пусть деньги до предприятий n -го уровня кооперации доходят за время $t(a_n^k)$, (где k – один из исполнителей этого уровня. До нижнего уровня они доходят за $t(a_N^k)$). Считая, что предприятие имеет возможность начать работать над контрактом после закупки необходимых материалов и, естественно, после того как к ним пришли деньги, мы вместо неравенства (3) имеем более жесткое неравенство

$$\max_{k,n} \tau(a_n^k) + \max_k t(a_N^k) < T. \quad (4)$$

Неравенство (4) выражает хорошо известную военным истину о том, что скорость эскадры определяется скоростью самого медленного корабля. Если деньги до какого-то исполнителя нижнего уровня дойдут слишком поздно, то он не сможет завершить свое задание в течение данного календарного года. Госконтракт не будет выполнен в срок.

Разумно рассматривать выполнение ГОЗ 2016 г., так как, вероятно, в будущем неясности с выполнением закона об оборонзаказе так или иначе будут устранены.

Однако до марта 2016 г. деньги не дошли в большинстве контрактов до 3-го уровня кооперации [10], поэтому разумно оценивать запаздывание в $q = 1$ месяц/иерархический уровень, $\tau(a_n^k) \approx q \cdot n$. Другими словами, исполнители нижнего иерархического уровня (при $n = 6$) начнут работу не раньше июня.

Но, если работа по контракту каким-либо исполнителем нижнего уровня, которой он должен был бы заниматься весь год, не может быть выполнена за полгода, то сроки выполнения большинства оборонных контрактов 2016 г. будут сорваны.

Причин торможения много. Например: «Со спецсчета мы тратить деньги не можем никогда, кроме как на исполнение госзаказа, который по сути уже выполнен. И денег мы не получим, пока контракт не будет закрыт. Но контракты долгосрочные, некоторые до 2020 г. И как нам вести хозяйственную деятельность, если продукцию отгрузили, средства на это потратили, деньги за нее вроде и получили, но пользоваться ими не можем?» – говорит директор ЗАО «Машзавод «Южуралгидромаш»» В. Латыпов [10].

Деньгами, пришедшими на спецсчета, можно по новому закону пользоваться по усмотрению исполнителя по закрытию контракта, что также тормозит производство. Справедливости ради надо отметить, что вне этого правила исполнитель может тратить до 3 млн руб. в месяц для обеспечения выполнения работы. Однако во многих случаях этого недостаточно.

Закон не определяет четко термина «кооперация головного исполнителя», позволяя в принципе проследить хозяйственные связи «до руды». Это означает, что у смежников должна быть налажена новая, отличная от существующей, система учета продукции, позволяющая делить ее «по контрактам».

Множество неясных вопросов очень велико. Изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, накладывающие денежную ответственность (в диапазоне от 100 тыс. до 1 млн руб.) на работников банков, привлеченных к обеспечению ГОЗ, гарантируют, что в неясных случаях ничего делаться просто не будет.

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСОБОРОНЗАКАЗА

Оборона страны гораздо важнее, чем богатство.

Адам Смит

Одним из важных аргументов сторонников обновленного закона [7] является утверждение о том, что при полном авансировании контрактов выполнение ГОЗ обойдется существенно дешевле.

На наш взгляд, это является заблуждением. В самом деле, цена покупаемого оружия не меняется, а себестоимость определяется еще и стоимостью кредитов (как правило, взятых в государственных банках). По сути, это «перекладывание денег из одного государственного кармана в другой». Новый меха-

низм финансирования ГОЗ, как и ранее, служит средством поддержки банковской системы, а не оборонного комплекса.

Вместе с тем, тотальная бюрократизация, связанная с разбиением всего оборонного заказа по отдельным контрактам, может привести к существенным потерям, по крайней мере, к упущенной выгоде для многих предприятий оборонного комплекса (и вовсе не из-за увеличившегося документооборота).

Здесь нам придется подняться на более высокий структурный уровень от отдельных контрактов до уровня предприятий, которые могут участвовать в выполнении многих контрактов c_1, \dots, c_p . Очевидно, у крупных предприятий имеет место *эффект масштаба*, а также *синергетические эффекты*.

Первый сводится к тому, что закупать большие партии одинакового сырья, необходимого для выполнения ряда контрактов $Q(c_1, \dots, c_p)$, гораздо выгоднее, чем для каждого по отдельности

$$Q(c_1, \dots, c_p) < Q(c_1) + \dots + Q(c_p).$$

Оптом дешевле, а иногда и намного дешевле, чем в розницу. По новым правилам делать оптовые закупки будет крайне затруднительно. К традиционным барьерам между отраслями и предприятиями – беде нашей экономики – будут добавлены еще и «межконтрактные» барьеры.

Для различных отраслей экономики и продуктов функция Q различна. Однако сам эффект масштаба рассматривается в большинстве экономических исследований как один из главных факторов роста компаний, обеспечивающий положительную обратную связь и, в конечном итоге, степенное распределение ведущих мировых компаний по капитализации [3]. Введенный в действие закон затрудняет использование этого фактора и может привести к «контрактному местничеству».

Еще более важен синергетический эффект. Использование одних специалистов, сходного или одинакового оборудования в разных контрактах и даже фирмах дает парадоксальные результаты.

Благодаря синергетическому эффекту, когда высокотехнологичные фирмы, расположенные в одном регионе и не работающие в одном секторе экономики, несмотря на конкуренцию, развиваются быстрее и эффективнее, чем в отсутствие соседей, сформировалась Кремниевая долина в США. Когда этот феномен был осознан и объяснен, похожим образом начали создавать другие высокотехнологичные кластеры в США, Германии, Японии, Индии, Израиле, Южной Корее. Принимаемая в законе система, когда во главу угла ставится отдельный контракт, противоречит этой логике. Эти причинно-следственные связи также могли бы стать объектом не только качественного анализа, но и математического моделирования.

Допустим, что наиболее острые проблемы ближайших месяцев, связанные с «зависанием» денег по контрактам, с очерчиванием «коопераций», с выяснением, что разрешено и что запрещено, на практике в рамках новой схемы

так или иначе, в «ручном режиме» будут решены. Естественно спросить себя, как будет функционировать система выполнения ГОЗ в рамках всей экономики.

Для обеспечения механизмов, очерченных в Федеральном законе от 29.06.2015 №159-ФЗ, должна быть создана система, серьезно отличающаяся от обычной практики финансово-хозяйственной деятельности производственных, проектных и научных организаций вне зависимости от форм собственности.

Серьезные сложности возникают с очерчиванием границ «кооперации». Кроме «профильных исполнителей», продукция которых, например, проходит военную приемку, возникает огромное количество «непрофильных», снабжающих сырьем, энергией, представляющих необходимые услуги и т.д. Попытка проследить все связи «до руды» и отделить первых от вторых – в принципе не решаемая разумным образом задача, потому что роли разных агентов в различных контрактах могут меняться и размерность «дерева связей» может стать огромной даже в рамках одного контракта. Это, скорее всего, приведет к «имитации выполнения» этого требования. Но это – серьезный риск штрафных санкций, прежде всего, для головного исполнителя.

Принятая система потребует серьезных затрат на создание в компаниях, выполняющих ГОЗ, специализированных служб, фактически дублирующих существующие – бухгалтерские, юридические, ИТ, внутреннего контроля, договорные и т.д. Возможно увеличение штатной численности существующих служб на величину персонала, обеспечивающего в полном объеме по видам работ в разрезе одного договора всё то, что организация в настоящее время осуществляет в рамках действующего порядка. Поскольку организации уже имеют свой административно-управленческий аппарат, то величина затрат на переориентацию этих служб на работу по контрактам может быть определена в 15-20% на один контракт от существующих затрат.

Кроме того, работа Счетной палаты, других контрольных служб показывает, что контроль выполнения государственных заказов – это сложная, длительная и дорогая процедура, требующая отдельных технологий и не всегда приводящая к желаемым результатам. Уполномоченным банкам как основным «узлам» контроля придется решать эту задачу. Это может привести к большим сложностям и затратам, который также следовало бы оценить.

Принятая схема организации и контроля над исполнением ГОЗ соответствует алгоритму ценообразования «Затраты+». Однако практика показывает, что при реализации такого метода определения цены и себестоимости распределение (обоснование) накладных (общехозяйственных, общепроизводственных) расходов на конкретный контракт (проект) представляет собой весьма сложную задачу. Если следовать логике принятого закона, предприятия должны по каждому контракту вести обособленный учет расходов, в том числе относить на каждый контракт амортизацию части оборудования, зданий и сооружений и прочие накладные расходы (которые могут быть отнесены на одно конкретное изделие, что давно и вполне обоснованно организовано на серийных заводах). Теоретически это препятствие можно обойти, создав дочернее за-

висимое общество (ДЗО) под каждый контракт, которое будет брать в аренду производственные мощности и персонал исполнителя для реализации контракта. Однако декларирование ДЗО в качестве исполнителя может стать большой проблемой для головного исполнителя, так как ДЗО будет иметь нулевой баланс и не будет проходить по критериям, предъявляемым к исполнителям.

Реализация в полном объеме нового механизма реализации ГОЗ, по видимому, может привести к образованию «периметра» исполнителей, осуществляющих эти работы, не связанных с «внешним» экономическим пространством. Такое разделение – «экономика в экономике» – должно повлечь за собой схлопывание либо внешнего экономического пространства до границ «периметра», либо схлопывание самого периметра (то есть тотальный отказ потенциальных исполнителей от участия в ГОЗ). Оба сценария негативно повлияют на социально-экономическое положение страны и ее безопасность.

СИСТЕМНЫЙ АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ НОВЫХ ПРАВИЛ ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСОБОРОНЗАКАЗА

*Если на Святой Руси человек начнет удивляться, то он
остолбенеет в удивлении и так до смерти столбом
и простоят.*

*Михаил Евграфович Салтыков-Щедрин (писатель,
вице-губернатор Рязанской и Тверской губерний)*

Изменения от 29.06.2015 Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» направлены на **определение основных принципов и методов**

- **государственного регулирования цен на товары, работы, услуги по государственному оборонному заказу;**
- **государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа.**

В новой редакции Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ впервые на уровне федерального закона заложены основы (принципы) ценообразования на продукцию по ГОЗ, т.к. очевидно, что наличие правил ценообразования напрямую связано с возможностью на практике организовать финансовый государственный контроль (надзор).

Поправки, внесенные Федеральным законом от 29.06.2015 №159-ФЗ, применяются:

- **с 01.09.2015** в отношении госконтрактов, государственным заказчиком по которым является Минобороны России, включая госконтракты, которые заключены до 01.09.2015 и расчеты по которым будут осуществляться Минобороны России после 01.09.2015;
- **с 01.01.2017** в отношении госконтрактов иных государственных заказчиков государственного оборонного заказа, включая госконтракты, которые за-

ключены до 01.01.2017 и расчеты по которым будут осуществляться такими государственными заказчиками после 01.01.2017.

1. Практически значимые изменения

1.1. Государственное регулирование по Федеральному закону от 29.12.2012 №275-ФЗ распространили на **неограниченное количество лиц (исполнителей)**.

Так, в новой редакции ст.3 Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ введены новые определения:

– **«исполнитель, участвующий в поставках продукции по государственному оборонному заказу (далее – исполнитель), – лицо, входящее в кооперацию головного исполнителя и заключившее контракт с головным исполнителем или исполнителем»;**

– **«кооперация головного исполнителя (далее – кооперация) – совокупность взаимодействующих между собой лиц, участвующих в поставках продукции по государственному оборонному заказу в рамках сопровождаемых сделок. В кооперацию входят головной исполнитель, заключающий государственный контракт с государственным заказчиком, исполнители, заключающие контракты с головным исполнителем, и исполнители, заключающие контракты с исполнителями»;**

– **«контракт – договор, заключенный в письменной форме головным исполнителем с исполнителем или между исполнителями на поставки продукции, необходимой головному исполнителю, исполнителю для выполнения государственного оборонного заказа, и предусматривающий в том числе обязательства сторон и их ответственность»;**

– **«отдельный счет – счет, открытый головному исполнителю, исполнителю в уполномоченном банке для осуществления расчетов по государственному оборонному заказу в соответствии с условиями государственного контракта, каждого контракта».**

Далее в настоящем разделе указанные термины (исполнитель, кооперация головного исполнителя, контракт, отдельный счет) и иные термины, определенные ст. 3 Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ, будут толковаться буквально в соответствии с Федеральным законом от 29.12.2012 №275-ФЗ.

1.2. В п. 2 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ для неограниченного количества лиц (исполнителей) введен значительный перечень обязанностей. Среди наиболее практически значимых новшеств в обязанностях Исполнителей необходимо отметить следующие две группы.

(1) Обязанности Исполнителей по осуществлению расчетов:

– заключать с уполномоченным банком, выбранным головным исполнителем, договор о банковском сопровождении;

– использовать для расчетов по контрактам только отдельные счета, открытые в уполномоченном банке другим исполнителям, с которыми у исполнителя

заключены контракты, при наличии у исполнителей договоров о банковском сопровождении, заключенных с уполномоченным банком;

– соблюдать режим использования отдельного счета, установленный Федеральным законом от 29.12.2012 №275-ФЗ.

(2) Обязанности для неограниченного количества лиц (исполнителей), в т.ч. иностранных, вести отдельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому контракту.

1.3. Ст. 8.3. «Режим использования отдельного счета» и ст. 8.4. «Операции, совершение которых по отдельному счету не допускается» Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ

В целях организации государственного регулирования цен и государственного контроля (надзора) в сфере ГОЗ статьями 8.3. и 8.4. Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ установлены совершенно новые принципы взаиморасчетов (движения денежных средств) между хозяйствующими субъектами. Ранее (до 01.09.2015) юридическая конструкция госконтрактов (контрактов) в ГОЗ сводилась к следующему. Головной исполнитель и иные предприятия, поставляющие продукцию оборонного (военного) назначения, были обязаны:

– поставить определенную госконтрактом (контрактом) продукцию (работы, услуги) в обусловленные сроки за цену, указанную в госконтракте (контракте);

– документально, установленным государством способом подтвердить (обосновать) затраты и, соответственно, прибыль (доход) по госконтракту (ранее на практике, госконтролем цен и расходов при исполнении договоров занимались военные представительства Минобороны России, при определении цены перед заключением госконтракта – Федеральная служба по тарифам).

При этом Головной исполнитель и иные участники Кооперации головного исполнителя в целях исполнения принятых на себя обязательств имели право по своему усмотрению использовать полученные от Минобороны России денежные средства, в т.ч. в качестве предварительной оплаты (авансов).

Таким образом, до 01.09.2015 правовые основы взаимоотношений между хозяйствующими субъектами в ГОЗ соответствовали (не противоречили) базовым принципам товарно-денежных отношений российской правовой системы, в которой гражданско-правовая сделка (договор) является основным регулятором товарно-денежного оборота.

Важно отметить, что Гражданский кодекс Российской Федерации (который устанавливает базовые принципы товарно-денежных отношений) основан на концепции единства гражданского права как частного права, регулирующего всю совокупность отношений собственности и товарно-денежных связей, включая и торговый оборот [12].

Госконтракты (между Головными исполнителями и Минобороны России) и контракты (между Головным исполнителем и Исполнителями, между Исполнителями) являются договорами исключительно гражданско-правового характера. При этом государство является субъектом гражданского права и вступает

в гражданские правоотношения с Главными исполнителями через свой уполномоченный орган (Минобороны России).

До 01.09.2015 все возникающие вопросы товарно-денежных отношений в ГОЗ регулировались Гражданским кодексом Российской Федерации и условиями госконтрактов, которые не противоречили положениям Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ).

В настоящее время новой редакцией Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ в статьях 8.3. и 8.4. в сфере ГОЗ:

– **для Главного исполнителя и неограниченного количества Исполнителей наложен запрет** (за исключением «прибыли» по контракту, госконтракту) **на использование по своему усмотрению денежных средств на отдельных счетах, полученных в качестве оплаты по договорам гражданско-правового характера** (в т.ч. авансов);

– при использовании отдельных счетов (т.е. денежных средств от Минобороны России) в целях получения права на распоряжение по своему усмотрению прибыли по контракту установлена обязанность для неограниченного круга исполнителей документально подтвердить (обосновать) затраты и, соответственно, прибыль (доход) по каждому контракту.

В связи с этим, в рамках исполнения госконтрактов в ГОЗ принципиальным образом изменятся юридические конструкции, описывающие товарно-денежные взаимоотношения: головной исполнитель – исполнитель, исполнитель – исполнитель.

Однако указанные новые юридические конструкции зачастую будет затруднительно создать. Данный вывод обусловлен тем, что новшества в договорах не должны противоречить положениям Гражданского кодекса РФ (в т.ч. разделу II. «Право собственности и другие вещные права», разделу III. «Общая часть обязательственного права», главе 30. «Купля-продажа», главе 37 «Подряд», главе 38. «Выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ», главе 39 «Возмездное оказание услуг»).

По крайней мере, это следует из п. 2 ст. 3 Гражданского кодекса РФ:

– *Гражданское законодательство состоит из Гражданского кодекса РФ и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов (далее – законы), регулирующих отношения, указанные в пунктах 1 и 2 статьи 2 Гражданского кодекса РФ.*

– *Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать Гражданскому кодексу РФ.*

Гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг (п.1 ст.2 ГК РФ).

Поэтому целесообразно соответствующему уполномоченному госоргану выпустить разъяснения (инструкции, методики) в отношении, прежде всего, **статей 8.3. и 8.4. Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ**, которые крайне значимы в практической деятельности. При этом эти разъяснения (инструкции, методики) должны быть приведены в терминах российского гражданского права (с учетом положений и определений ГК РФ) и не должны противоречить основам гражданского законодательства (в т.ч. при отношениях между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность).

В частности, требуются однозначные и юридически значимые ответы на следующие вопросы, связанные с товарно-денежными отношениями.

(1) Предусматривает ли режим использования отдельного счета (ст. 8.3.) списание денежных средств только на отдельный счет в качестве авансов по всей Кооперации головного исполнителя? Иными словами, запрещается ли перечисление денежных средств с отдельного счета на иные банковские счета в качестве авансов (предварительной оплаты продукции, сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий, необходимых для выполнения ГОЗ)?

(2) Предусматривает ли режим использования отдельного счета (ст. 8.3.) списание денежных средств на банковские счета физическим лицам в целях оплаты труда (не выдача денежных средств как указано в ст. 8.4., а именно перечисление)? Иными словами, не нужно ли работникам Головного исполнителя и Исполнителей открывать отдельные счета, чтобы был оплачен их труд при исполнении ГОЗ?

(3) Что означает понятие *«прибыль»*, используемое в пп. в) п. 2 ч. 1 ст. 8.3. Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ? Означают ли формулировки данного положения закона, что без выделения в контракте размера прибыли банк не пропустит платеж с отдельного счета на иной банковский счет? Что делать, если фактический размер прибыли оказался меньше или больше зафиксированного в контракте?

При этом в Федеральном законе от 29.12.2012 №275-ФЗ не определено понятие *«прибыль»*, так же, как и понятие *«результат финансово-хозяйственной деятельности по каждому контракту»*. По-видимому, предполагалось, что *«прибыль»* это единственные денежные средства в ГОЗ, которые Головной исполнитель и Исполнители могут использовать без ограничений (без отдельного счета).

(4) О каком перечислении головным исполнителем денежных средств идет речь в пп. г) п.2 ч.1 ст.8.3. Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ? Что означает употребляемый в данном положении закона термин *«товар»*? Входят ли в это понятие термины: изделие, продукция, услуга, работа, этап работы?

(5) Как при запрете использования отдельного счета для покупки валюты (ст. 8.4.) производить списание денежных средств с отдельного счета при расчетах с иностранными исполнителями, упомянутыми в пп. д) п.2 ч.1 ст.8.3. Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ?

На практике ограничения товарно-денежных отношений, установленные Федеральным законом от 29.12.2012 №275-ФЗ (пп. 16) п.2 ст.8, п.3. ст.8, ст.8.3. и ст.8.4.) и КоАП РФ (ст.14.55.2., ст.15.37), в условиях рыночной экономики приведут к отказу или неспособности многих хозяйствующих субъектов (осуществляющих предпринимательскую деятельность и обладающих необходимыми техническими и кадровыми ресурсами) становиться Исполнителем в Кооперации головного исполнителя (даже при условии денежных расчетов по договорам без использования отдельных счетов).

Кроме того, в целях компенсации выпадающих оборотных средств **Головные исполнители будут вынуждены в гораздо больших объемах (чем до 01.09.2015) привлекать собственные и заемные денежные средства для организации исполнения госконтрактов без использования отдельных счетов.** Более того, на практике в масштабах всей Кооперации головного исполнителя указанные ограничения товарно-денежных отношений приведут к необходимости безавансового выполнения ГОЗ, т.е. только за счет собственных и заемных денежных средств Головного исполнителя и Исполнителей.

Этот вывод (относительно использования на отдельных счетах авансов от Минобороны России) обусловлен:

(i) приведенными выше неопределенностями и противоречиями относительно режима использования отдельных счетов при буквальном прочтении ст. 8.3. и 8.4.;

(ii) тем, что Исполнители всех уровней Кооперации (в т.ч. числе и те, кто раньше и не предполагал, что его продукция используется в ГОЗ) обязаны в целях получения прибыли предоставить в уполномоченный банк документальные, юридически значимые доказательства своего права распоряжаться прибылью с каждого контракта. И это при том, что (1) государством для Исполнителей не установлены правила раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контрактам, и (2) чем ниже уровень кооперации (чем дальше от Головного исполнителя), тем меньше Исполнителей ведут учет (бухучет) в разрезе каждого договора (т.е. тем меньше Исполнителей, способных документально подтвердить свое право на заработанные деньги);

(iii) отсутствием у госорганов единого методического подхода к вопросам ценообразования (раздельного учета) у Исполнителей (за исключением Исполнителей, производящих продукцию оборонного назначения), что может повлечь за собой штрафы, предусмотренные ст. 14.55.2, 15.37, 15.40 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) РФ и которые полностью блокируют возможность получать прибыль Исполнителями в ГОЗ, а также приведут к огромным денежным потерям и дисквалификации должностных лиц Исполнителей (в т.ч. при отсутствии виновности с их стороны);

(iv) отсутствием какой-либо ответственности у уполномоченных банков и их должностных лиц за нарушения сроков оплат с отдельного счета по обоснованному указанию Исполнителя. КоАП РФ для банковских работников ничего подобного не предусматривает, в отличие от работников Головных исполните-

лей, для которых действует п. 2.1. ст. 14.55. КоАП РФ. При этом согласно ст. 15.40 КоАП РФ на должностных лиц уполномоченных банков может быть наложен штраф от 100 тысяч до 1 млн. рублей за совершение операций по отдельному счету, проведение которых не допускается в соответствии с законодательством РФ в сфере ГОЗ.

Дополнительные сложности с использованиями авансов (предоплаты) по всем уровням Кооперации головного исполнителя создали значимую проблему, которая сама по себе может заблокировать ГОЗ в случаях, когда Головной исполнитель или Исполнители не располагают свободными денежными средствами или возможностью их привлечения в достаточных объемах для обеспечения финансами неограниченного круга Исполнителей, входящих в Кооперацию головного исполнителя.

При этом важно учесть следующее. При определении цен **госконтрактов** в ГОЗ для большинства российских Головных исполнителей действует формула рентабельности «**20 + 1**», введенная постановлением Правительства РФ от 28.04.2015 №407 (ранее действовало постановление Правительства РФ от 04.11.2006 №656). Согласно этой формуле рентабельность собственных работ большинства **головных исполнителей** (изделий/комплектующих собственного производства) составляет 20%, а рентабельность покупных работ, изделий, материалов, комплектующих составляет 1%.

Эта известная в ОПК формула «**20 + 1**» сама по себе предопределила тот факт, что фактическая рентабельность головных исполнителей ГОЗ составляла в лучшем случае не более **10%** (до конца 2014 г.).

Так, опыт работы предприятий (с 2006 г.), производящих продукцию оборонного (военного) назначения, свидетельствует о том, что *«рентабельными являются производства экспортной продукции, а производство продукции по ГОЗ оказывается низкорентабельным или убыточным»* (что было отмечено, например, в Протоколе заседания совета Военно-промышленной комиссии при Правительстве Российской Федерации от 16.10.2013 №БО-П22-35рВПК) [13].

Несмотря на это, с 2011 г. Минобороны России начало процесс изменения порядка авансирования госконтрактов в рамках ГОЗ. Так, ранее авансирование составляло до 80% от цены госконтракта, что позволяло головному исполнителю организовать работы по госконтракту за счет авансов (т.е. приобрести необходимую продукцию, сырье, материалы, полуфабрикаты, комплектующие изделия и оплатить труд работников). С 2011 г. начался процесс уменьшения доли авансов (предоплат), а в целях компенсации выпадающих оборотных средств была внедрена схема финансирования исполнения госконтрактов, по которой головной исполнитель вынужден брать кредит в коммерческом банке под госгарантии (выдаваемые головному исполнителю только для исполнения ГОЗ). При этом **максимальная ставка по коммерческим кредитам в ГОЗ, которую государство субсидирует (компенсирует), составляет 9,75%**.

К концу 2014 г. переход на кредитование под госгарантии вместо авансирования принял массовый характер в ОПК, что значительно снизило размер

авансов, выдаваемых Минобороны России. Однако в настоящее время характерный процент по коммерческим кредитам составляет 20%, но возникшие у предприятий ОПК дополнительные расходы (20% – 9,75%) государственными правилами ценообразования ГОЗ (для Головных исполнителей) не разрешено включать в себестоимость продукции оборонного (военного) назначения.

Таким образом, **фактически с 01.09.2015 продолжилось уменьшение использования государственных авансов при финансировании выполнения ГОЗ, в связи с чем вопрос разъяснений сути и порядка авансирования в ГОЗ в рамках всей неограниченной кооперации (вопрос разъяснений ст. 8.3. и 8.4. Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ) стал чрезвычайно актуальным.** При этом целесообразно разъяснить этот вопрос в увязке с вопросами кредитования под госгарантии (в т.ч. в увязке с размером субсидируемой ставки по кредитам и возможностью включения в себестоимость продукции процентов, вынужденно оплачиваемых банкам).

Интересно также отметить, что государственные правила ценообразования в ГОЗ (в т.ч. формула «20 + 1», отсутствие разрешения на включение в себестоимость продукции процентов по кредитам) и устройство банковской системы России (в т.ч. величина ставок по кредитам) сами по себе предопределили отсутствие финансовой устойчивости и платежеспособности у предприятий, производящих продукцию оборонного (военного) назначения.

Однако в самый разгар дестабилизации российской банковской системы 2014 г. Правительством Российской Федерации было подписано постановление от 25.12.2014 №1482 «О требованиях к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного контракта».

Согласно п.1 постановления Правительства от 25.12.2014 №1482 от участников размещения ГОЗ (т.е. от головных исполнителей, производящих продукцию оборонного (военного) назначения) требуется финансовая устойчивость и платежеспособность.

2. Обязанность по ведению раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому контракту

В ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ для неограниченного количества лиц (Исполнителей), в т.ч. иностранных, введена ***обязанность вести раздельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому контракту*** (пп. 16) п.2 ст.8).

Кроме того, в ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ был внесен пункт 3 со следующими важными обязанностями для головного исполнителя и исполнителей:

«3. Запрещаются действия (бездействие) головного исполнителя, исполнителя, влекущие за собой необоснованное завышение цены на продукцию

по государственному оборонному заказу, неисполнение или ненадлежащее исполнение государственного контракта, в том числе действия (бездействие), направленные:

1) на включение в себестоимость производства (реализации) продукции затрат, не связанных с ее производством (реализацией);

2) на установление экономически, технологически и (или) иным образом не обоснованной цены на продукцию, поставляемую заказчику или головному исполнителю, исполнителю, превышающей цену, сложившуюся на соответствующем товарном рынке;

3) на использование полученных по государственному контракту, контракту средств на цели, не связанные с выполнением государственного оборонного заказа».

В связи с этим остро встал вопрос об установлении юридически значимых, государственных, единообразных правил (методологии) ведения раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому контракту.

В качестве нормативных правовых актов, устанавливающих правила ведения раздельного учета по ГОЗ, следует отметить два документа (госорганы не выпускали иных документов, связанных с раздельным учетом и имеющих статус нормативного правового акта):

– **постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 №47** «О Правилах ведения организациями, выполняющими государственный заказ за счет средств федерального бюджета, раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности»;

– **приказ Минпромэнерго России от 23.08.2006 №200** «Об утверждении Порядка определения состава затрат на производство продукции оборонного назначения, поставляемой по государственному оборонному заказу» (зарегистрировано в Минюсте России 22.12.2006 №8665).

На сегодняшний день возникла неопределенность в отношении того, распространяется ли действие этих двух нормативных правовых актов на всех **Исполнителей** (термин Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ) и каким образом связаны понятия «госконтракт», «контракт» и «государственный заказ»?

Следует учесть, что данные документы не определяют размер рентабельности, прибыли или результата финансово-хозяйственной деятельности для Головных исполнителей и Исполнителей. При этом с юридической точки зрения о методологии раздельного учета **результатов** финансово-хозяйственной деятельности возможно говорить только при одновременном применении этих двух нормативных правовых актов. Это связано с тем, что в постановлении Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 №47 определено понятие «результат финансово-хозяйственной деятельности» как разница между договорной ценой и фактическими затратами, а в приказе Минпромэнерго России от 23.08.2006 №200 определен только состав фактических затрат на производство продукции оборонного назначения.

2.1. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 №47

2.1.1. В п. 1. постановления Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 №47 указано: *«Организация, выполняющая государственный заказ за счет средств федерального бюджета, осуществляет учет затрат, связанных с его выполнением, отдельно по каждому государственному заказу».*

Однако **Исполнителей** (так, как это определено в Федеральном законе от 29.12.2012 №275-ФЗ) с юридической точки зрения (т.е. при буквальном толковании) вряд ли возможно отнести к организациям, выполняющим государственный заказ за счет средств федерального бюджета.

Головные исполнители и Исполнители не являются участниками бюджетного процесса (п. 1 ст. 152 Бюджетного кодекса РФ). В связи с этим госконтракты (между Головными исполнителями и Минобороны России) и контракты (между Головными исполнителями и Исполнителями, между Исполнителями) являются договорами исключительно гражданско-правового характера. При этом Федеральный закон от 29.12.2012 №275-ФЗ и бюджетное законодательство (Бюджетный кодекс РФ) не регулируют вопросы права собственности и его перехода.

Эти вопросы регулирует гражданское законодательство (Гражданский кодекс РФ), при этом государство является, среди прочего, субъектом гражданского права и вступает в гражданские правоотношения с Головными исполнителями через свой уполномоченный орган (Минобороны России). В свою очередь, Головные исполнители и Исполнители в большинстве своем – коммерческие организации и, как любые юридические лица (кроме специальных исключений), являются собственниками своего имущества независимо от оснований его приобретения.

В связи с этим, ранее (до 01.09.2015) после перехода к коммерческим организациям денежных средств из госбюджета они не могли оставаться в государственной собственности. Однако в связи с нововведениями Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ (в связи с законодательными ограничениями по использованию полученных денежных средств, в т.ч. авансов) необходима правовая оценка по вопросу владения денежными средствами, находящимися на отдельных счетах (в частности, не ясно, кто является их владельцем).

Деньги — это разновидность вещей (ст. 128 ГК РФ), право собственности у приобретателя вещи по договору возникает с момента ее передачи, если иное не предусмотрено законом или договором (п.1 ст. 223 ГК РФ). Из этого, например, следует, что с момента передачи (перечисления) денег (авансов) Головным исполнителям по госконтрактам они перестают быть средствами федерального бюджета и переходят в распоряжение Головных исполнителей (однако порядок распоряжения теперь установлен законом). Взамен у Головного исполнителя возникает юридически значимое обязательство перед государством (Минобороны России) исполнить условия госконтракта (фактически без возможности

использовать авансы от Минобороны России) или вернуть в федеральный бюджет денежные средства со штрафами и прочими последствиями.

Кроме того, буквальное толкование Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 №47 позволяет сделать вывод о том, что Исполнитель, заключив договор гражданско-правового характера в рамках Кооперации головного исполнителя, не может быть организацией, выполняющей государственный заказ, т.к. он не выполняет заказ государства в силу того, что не имеет с государством договорных отношений.

2.1.2. Согласно п.1 постановления Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 №47 организация, выполняющая государственный заказ за счет средств федерального бюджета, осуществляет учет затрат, связанных с его выполнением, отдельно по каждому государственному заказу.

Это означает, что отдельный учет должен осуществляться по каждому государственному заказу, который может включать в себя, как показывает практика, несколько госконтрактов [13].

Однако согласно п.2 ст.2. Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ *«положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающиеся предмета регулирования настоящего Федерального закона, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону».*

Таким образом, встал вопрос о том, что постановление **Правительства Российской Федерации от 19.01.1998 №47 де-юре не может применяться к Исполнителям Кооперации головного исполнителя и, соответственно, де-юре не установлены правила раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому контракту.** В частности, не установлено, каким образом определяется для Исполнителей результат финансово-хозяйственной деятельности по контракту.

2.2. Приказ Минпромэнерго России от 23.08.2006 №200

Приказом Минпромэнерго России от 23.08.2006 №200 утвержден только Порядок определения состава затрат на производство **продукции оборонного назначения**, поставляемой по государственному оборонному заказу.

Из этого следует, что сам по себе приказ Минпромэнерго России от 23.08.2006 №200 не определяет порядок ведения раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по контрактам, а определяет только состав затрат.

Распространяет этот приказ свое действие только **на продукцию оборонного назначения.** Определение термина **«продукция оборонного назначения»** отсутствует в Федеральном законе от 29.12.2012 №275-ФЗ, этот термин определен только в постановлении Правительства Российской Федерации от 03.06.1997 №660 [13]. Однако это постановление является документом ограниченного пользования (имеет соответствующий гриф секретности) и в связи с

этим не имеет правовых последствий для неограниченного количества лиц (Исполнителей), в т.ч. иностранных.

Необходимо отметить, что в Федеральном законе от 19.07.1998 №114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» дано определение **продукции военного назначения** – «*вооружение, военная техника, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность) и информация в военно-технической области, за исключением информации, которая может быть опубликована в соответствии с законодательством Российской Федерации в средствах массовой информации, произведениях науки, литературы и искусства, рекламных материалах*».

Из ряда экспертных оценок следует, что определения продукции оборонного назначения и продукции военного назначения тождественны [13]. Это, впрочем, не очевидно при буквальном сравнении этих определений.

Однако очевидно, что **большинство Исполнителей в Кооперации головного исполнителя не производят продукцию оборонного (военного) назначения.**

Кроме того, из п.1 приказа Минпромэнерго России от 23.08.2006 №200 однозначно следует, что этот приказ не влечет правовых последствий при создании научно-технической продукции (при выполнении НИОКР в рамках ГОЗ). Это подтверждается также утверждением на заседании Военно-промышленной комиссии (протокол №1 от 28.01.2011) Порядка определения состава затрат на создание научно-технической продукции военного назначения, поставляемой по государственному оборонному заказу [13].

Этот Порядок в силу сложившейся практики взаимоотношений с Минобороны России применялся и применяется только предприятиями, производящими продукцию оборонного (военного) назначения (головные исполнители и, как правило, исполнители первого и второго уровня кооперации).

Однако утвержденный ВПК Порядок определения состава затрат на создание НТП не может быть нормативным правовым актом и не влечет правовых последствий для неограниченного количества лиц (исполнителей).

Таким образом, **несмотря на наличие с 01.09.2015 законодательно установленного требования по ведению отдельного учета исполнителями, в России вообще отсутствуют нормативные правовые акты, определяющие правила (методики) отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому контракту для неограниченного количества лиц (исполнителей).**

В связи с этим для безусловного достижения целей новой редакции Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ Минфину России совместно с заинтересованными госорганами целесообразно организовать подготовку и принятие соответствующего нормативного правового акта в области бухгалтерского учета.

Необходимо также отметить, что действует приказ Росстата от 07.08.2014 №502 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством промышленности и торговли Российской Федерации федерального статистического наблюдения за себестоимостью и ценами на продукцию военного назначения» (ранее действовал соответствующий приказ Росстата от 14.01.2011 №2). Через обязательную статическую отчетность Минпромторгом России и Роскосмосом для подведомственных предприятий ОПК была организована система мониторинга цен на продукцию военного назначения. Так, согласно указанным приказам Росстата, начиная с 2011 г. предприятия ОПК обязаны направлять в Минпромторг России и в Роскосмос форму №1-СР с детальной информацией о показателях себестоимости и рентабельности выпуска продукции (работ, услуг) по организации в целом, а также показатели себестоимости и рентабельности выпускаемых изделий военного (оборонного) назначения.

Форму статистической отчетности №1-СР обязаны предоставлять (1) в Минпромторг России – юридические лица (кроме субъектов малого предпринимательства), осуществляющие производство военной (оборонной) продукции (работ, услуг) по перечню, определяемому Минпромторгом России), (2) в Роскосмос – юридические лица, осуществляющие производство ракетной и космической техники (по перечню, определяемому Роскосмосом).

В связи с этим целесообразно учесть положения и логику приказа Росстата от 07.08.2014 №502 при разработке государственных правил ведения раздельного учета и формирования затрат в учете по каждому контракту для неограниченного количества лиц (Исполнителей).

3. Новая ответственность головного исполнителя (исполнителя) в гособоронзаказе

В целях действенной реализации Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ тем же самым Федеральным законом от 29.06.2015 №159-ФЗ (изменившим Федеральный закон «О государственном оборонном заказе») в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) был внесен ряд новых положений. Изменения КоАП РФ касаются новых вопросов регулирования цен, которые реализовывать на практике будет **Федеральная антимонопольная служба (ФАС)**. Кроме того, в связи с упразднением Рособоронзаказа и Федеральной службы по тарифам к ФАС России перешли соответствующие функции по контролю и регулированию цен в ГОЗ, которые ранее выполняли:

- Федеральная служба по оборонному заказу (упразднена постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2014 №1489);
- Федеральная служба по тарифам (упразднена Указом Президента России от 21.07.2015 №373).

Указанные ниже административные штрафы также имеет право выписывать Счетная палата Российской Федерации.

№	КоАП	Предмет статьи	Последствия для нарушителей закона
1.	Статья 14.55	Нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу либо условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа	<p>1. Нарушение должностным лицом головного исполнителя условий государственного контракта по государственному оборонному заказу, касающихся количества, качества, комплектности поставляемых товаров, качества выполняемых работ, оказываемых услуг, сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, либо нарушение должностным лицом исполнителя условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа, касающихся количества, качества, комплектности поставляемых товаров, качества выполняемых работ, оказываемых услуг, сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, <i>влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.</i></p> <p>2. Нарушение должностным лицом государственного заказчика условий государственного контракта по государственному оборонному заказу, за исключением случаев, предусмотренных статьей 7.32.1 настоящего Кодекса, <i>влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.</i></p> <p>2.1. Нарушение должностным лицом головного исполнителя срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг), поставляемых (выполняемых, оказываемых) по государственному оборонному заказу, в том числе неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, <i>влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.</i> (часть 2.1 введена Федеральным законом от 29.06.2015 №159-ФЗ)</p> <p>3. Грубое нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу, совершенное лицом, указанным в части 1, 2 или 2.1 настоящей статьи, <i>влечет дисквалификацию должностного лица на срок до трех лет.</i> (часть 3 в ред. Федерального закона от 29.06.2015 №159-ФЗ). Примечание. Понятие грубого нарушения условий государственного контракта по государственному оборонному заказу устанавливается Правительством Российской Федерации.</p>
2.	Статья 14.55.2.	Действия (бездействии) головного исполнителя, исполнителя, которые приводят или могут привести к необоснованному завышению цены продукции по гос-	1. Совершение головным исполнителем, исполнителем действий (бездействия), запрещенных законодательством Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа, если такие действия (бездействие) приводят или могут привести к необоснованному завышению цены на продукцию по государственному оборонному заказу, неисполнению или ненадлежащему исполнению государственного контракта по государственному оборонному заказу, за исключением случаев,

№	КоАП	Предмет статьи	Последствия для нарушителей закона
		ударственному оборонному заказу, неисполнению либо ненадлежащему исполнению государственного контракта по государственному оборонному заказу.	<p>предусмотренных частью 2 настоящей статьи, статьями 14.31 и 14.55 настоящего Кодекса, <i>влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до одного миллиона рублей.</i></p> <p>2. Включение головным исполнителем, исполнителем в себестоимость производства (реализации) продукции по государственному оборонному заказу затрат, не связанных с ее производством (реализацией), за исключением случаев, предусмотренных статьей 14.31 настоящего Кодекса, <i>влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – в двукратном размере суммы затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу и не относящихся к производству такой продукции.</i></p>
3.	Статья 15.37.	Нарушение требования о ведении раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности	<p>1. Неисполнение головным исполнителем, исполнителем по государственному оборонному заказу требования о ведении раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности <i>влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.</i></p> <p>2. Грубое нарушение головным исполнителем, исполнителем по государственному оборонному заказу правил ведения раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности <i>влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или <u>дисквалификацию на срок до трех лет</u>; на юридических лиц – от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.</i></p> <p>Примечание. Под грубым нарушением правил ведения раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности понимается искажение совокупных сумм понесенных расходов не менее чем на 10 процентов.</p>
4.	Статья 15.40.	Совершение уполномоченным банком операций, проведение которых не допускается в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа	Совершение уполномоченным банком операций по счету, открытому головному исполнителю, исполнителю для осуществления расчетов по государственному оборонному заказу, проведение которых по такому счету не допускается в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа, <i>влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от ста тысяч до одного миллиона рублей.</i>

Анализ указанных выше мер воздействия на Головных исполнителей, Исполнителей и их должностных лиц позволяет сделать вывод о том, что КоАП РФ теперь предполагает суровые наказания за нарушение требований раздельного учета и включения в себестоимость необоснованных затрат. Однако, как было показано выше, в России отсутствуют на сегодняшний день нормативные правовые акты, которые устанавливают требования (правила) ведения раздельного учета и формирования затрат в учете по каждому контракту для неограниченного количества лиц (Исполнителей).

В связи с этим Федеральной антимонопольной службе будет затруднительно в судебном порядке отстаивать административные штрафы, наложенные на Исполнителей в целях регулирования цен на продукцию по ГОЗ (пп. 9) и 10) ст. 10 Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ).

В дополнение следует также обратить внимание на тот факт, что в отношении регулирования цен большинства Исполнителей (которые не производят продукцию оборонного назначения) для Федеральной антимонопольной службы России вообще отсутствует предмет регулирования, т.к. рентабельность по формуле «20 + 1» в нормативных правовых актах (т.е. де-юре) установлена только для Головных исполнителей.

Так, об Исполнителях вообще не идет речь в нормативных правовых актах (постановление Правительства РФ от 25.01.2008 №29, постановление Правительства РФ от 28.04.2015 №407), которыми государством установлены размеры рентабельности по формулам «20 + 1» и «25 + 1» (для особо избранных) только для Головных исполнителей.

Необходимо отметить, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.06.2013 №976-р утвержден Перечень продукции по государственному оборонному заказу, на которую распространяется государственное регулирование цен (за исключением ядерного оружейного комплекса). Согласно данному распоряжению **цены большинства Исполнителей (которые не производят продукцию оборонного назначения) не подлежат государственному регулированию.**

В связи с этим соответствующему государственному органу с учетом нововведений Федерального закона от 29.12.2012 №275-ФЗ целесообразно дать разъяснения относительно принципов государственного регулирования цен в ГОЗ, в т.ч. числе необходимы ответы на вопросы:

- Какие товары, работы, услуги (т.е. какие Исполнители) являются объектом государственного регулирования цен?
- Какой госорган будет субъектом государственного регулирования цен для неограниченного круга Исполнителей?
- Для каких целей неограниченному количеству Исполнителей: (i) необходимо вести раздельный учет результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому контракту, (ii) запрещено распоряжение денежными средствами на отдельных счетах до полного выполнения своих договорных обяза-

тельств, т.е. до подтверждения (обоснования) прибыли (и, соответственно, затрат) перед уполномоченными банками по каждому контракту?

В заключение, считаем приятным долгом поблагодарить С.А. Попова, А.А. Кочкарова и Д.С. Фаллера за полезные обсуждения и поддержку нашей деятельности, а также А.В. Подлазова и С.А. Торопыгину за помощь в оформлении работы. Мы признательны сотрудникам Института прикладной математики им. М.В. Келдыша РАН, которые с большим вниманием отнеслись к этой работе и приняли самое активное участие в ее обсуждении, – Г.К. Боровину, М.П. Галанину, М.М. Горбунову-Посадову, М.Б. Маркову и Б.Н. Четверушкину. Мы высоко ценим усилия комитета по обороне Совета Федерации по постановке рассмотренных в работе проблем и благодарим за использование её результатов при совершенствовании механизмов выполнения государственного оборонного заказа.

Список сокращений

- АН СССР – Академия наук СССР
- ВКС – Военно-космические силы
- ВМФ – Военно-морской флот России
- ВПК – Военно-промышленный комплекс Российской Федерации
- ГПВ – Государственная программа вооружений
- ГОЗ – Государственный оборонный заказ
- ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации
- ДЗО – Дочернее зависимое общество
- КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
- МО РФ – Министерство обороны Российской Федерации
- МПО – Морское подводное оружие
- НИОКР – Научные исследования и опытно-конструкторские работы
- НИР – Научно-исследовательские работы
- НЦУОГ – Национальный центр управления обороной государства
- НМА – Нормативно-методический акт
- ОКР – Опытно-конструкторские разработки
- ОПК – Оборонно-промышленный комплекс
- ПЛ – Подводная лодка
- ПМО – Противоминная оборона
- ПТУРС – Противотанковый управляемый реактивный снаряд
- РАН – Российская академия наук
- СМИ – Средства массовой информации
- ФАС – Федеральная антимонопольная служба
- ФАНО – Федеральное агентство научных организаций
- ФЗ – Федеральный закон
- ФСТЭК – Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

Литература

1. Минобороны сообщило о выполнении ГОЗ-2015 на 98%. <http://www.interfax.ru/russia/498083>
2. Кудияров С. Оборонка по-новому // Эксперт. 2015, №37, с.7-13.
3. Малинецкий Г.Г. Чтоб сказку сделать былью... Высокие технологии – путь России в будущее. Изд. 3-е. – М.: ЛЕНАНД, 2015. – 224с. (Синергетика: от прошлого к будущему №58. Будущая Россия. №17).
4. Иванов В.В., Малинецкий Г.Г. Россия: XXI век. Стратегия прорыва: Технологии. Образование. Наука. М.: ЛЕНАНД, 2016. – 304с. (Будущая Россия №26).
5. Анцупов А.Я. Стратегическое управление. Изд.3-е., М.: ТЕХНОСФЕРА, 2015. – 344с.
6. DARRA и наука Третьего рейха: оборонные исследования США и Германии / Под общ. ред. А.Е. Суворова, М.: ТЕХНОСФЕРА, 2015 – 208с.
7. Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» от 29.12.2012 №275-ФЗ.
8. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон о государственном оборонном заказе и отдельные государственные акты Российской Федерации» от 29.06.2015 №159-ФЗ.
9. Зенюк Д.С., Малинецкий Г.Г., Фаллер Д.С. Имитационная модель коррупции в иерархических системах // Компьютерные исследования и моделирование. 2014, т.6, № 2, с. 321-329.
10. Марьина Е. Оборонка зависла на спецсчетах // Новость бизнеса. 19.02.2016. http://chel.ru/text/business_news/135594605006848-print.html
11. Бунт в оборонке на региональном уровне// Независимое военное обозрение. Интернет-версия. 26.02.2016. http://nvo.ng.ru/nvoevents/2016-02-26/2_bunt.html
12. Егорова М.А. Коммерческое право: учебник для вузов. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, Статут, 2013. 640 с.
13. ООО «Научно-исследовательский центр оборонно-промышленного комплекса». Нормативно-правовое регулирование ценообразования на продукцию военного (оборонного) назначения, поставляемую по государственному оборонному заказу. (Современный взгляд, оценки экспертов, комментарии специалистов). Том 1. Тула: Гриф и К, 2014. – 224 с.

Содержание

Введение	3
Сущность нового механизма выполнения оборонного заказа	7
Описание механизма выполнения оборонзаказа в новых условиях	8
Математические модели и простейшие оценки	9
Простейшая динамическая модель выполнения оборонного контракта.....	11
Макроэкономический анализ новых механизмов выполнения гособоронзаказа	12
Системный анализ правоприменения новых правил выполнения гособоронзаказа	15
1. Практически значимые изменения.....	16
2. Обязанность по ведению раздельного учета результатов финансово- хозяйственной деятельности по каждому контракту	22
3. Новая ответственность головного исполнителя (исполнителя) в гособоронзаказе.....	27