

УДК 355.02

Кандыбко Н.В.

Военный университет, (г. Москва)

ЭФФЕКТИВНЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ

N. Kandybko

Military University (Moscow)

EFFICIENT METHODS OF STATE PROCUREMENT CONTROL

Аннотация. В статье обосновывается необходимость интеграции методов проектного управления в систему размещения государственного оборонного заказа, что позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств, а также обеспечит Вооруженные силы новыми современными образцами вооружения и военной техники. Применительно к государственным закупкам, автор рассматривает проектное управление как особый вид деятельности заказывающих органов, базирующийся на предварительной разработке комплексно-системной модели действий по размещению государственного оборонного заказа.

Ключевые слова: проект; проектное управление; государственные закупки; государственный оборонный заказ.

Abstract. The article is concerned with the necessity of integrating project management methods in the system of the state defense order. This will lead to more efficient use of budgetary resources and provide the armed forces with new modern armaments and military equipment. With regard to government procurement, the author presents the project management as a special kind of ordering agencies activity, based on preliminary development of a functional complex system model of the state defense order placement.

Key words: project; project management; state procurement; state defense order.

В мировой практике при разработке и закупке технически сложной (материало- и наукоемкой) продукции широко применяются методы проектного управления, охватывающие все этапы жизненного цикла от разработки продукции до ее утилизации, а также механизмы конфигурационного управления изменениями в ходе выполнения контрактов, гибкого материально-стимулирующего ценообразования, поощряющие реализацию производителями мер по снижению издержек производства, а также по повышению качества продукции. Следует отметить, что происходящие в настоящее время трансформационные процессы в министерстве обороны США напрямую связаны с очередным этапом развития проектных методов управления и реализуются на основе принципов архитектуры целеустремленных систем (Business Enterprise System), включающих: единую структурированную проектную методологию; стандартизацию данных, правил, процессов и возможностей; применение государственных и промышленных стандартов; централизованную информационную систему по всему министерству обороны; связь с федеральными архитектурами правительства [5]. Как показывает зарубежная практика, использование принципов и методов проектного управления при решении оборонных задач позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств, так как расходы планируются и контролируются в соответствии с программно-целевым бюджетированием, общий смысл которого заключается в сопоставлении расходов с полученными результатами.

© Кандыбко Н.В., 2011.

Проектное управление не является чем-то новым для российской науки и практики. Его принципы и методы использовались Госпланом СССР, а также реализовывались при создании крупных систем вооружения. В современных условиях реформирования экономики, модернизации Вооруженных сил, проведения административной реформы складываются объективные предпосылки для использования имеющихся наработок в новых экономических условиях. При этом очевидно, что внедрение проектного управления приобретает особую актуальность в сфере реализации технологически сложных наукоемких оборонных проектов, связанных с созданием новых образцов вооружения и военной техники. Как правило, под проектом понимают системный комплекс плановых (финансовых, технологических, организационных и прочих) документов, содержащих комплексно-системную модель взаимосвязанных действий, направленных на достижение определенной цели [9, 22]. При этом необходимо учитывать, что цели зависят от внешних и внутренних факторов реализации проекта. Однако в любом случае формулировка цели должна удовлетворять трем основным требованиям: должна быть реалистичной; должна устанавливаться с учетом места данного проекта в иерархической структуре программ более высокого уровня; должна характеризоваться некоторыми количественно-качественными показателями, на основе которых можно выносить суждение о достижении установленных целей [3, 78].

Основу концепции проектного управления составляет взгляд на проект как на изменение исходного состояния любой системы, связанное с затратами времени и средств [2, 514; 8, 612]. Процесс этих изменений, осуществляемый по заранее разработанным правилам в рамках бюджета и временных ограничений – это управление проектом. Применительно к государственным закупкам, управление проектом (проектное управление) можно рассматривать как особый вид управленческой деятельности заказывающих

органов, базирующийся на предварительной разработке комплексно-системной модели действий по размещению государственного заказа и направленный на реализацию этой модели, в случаях, когда:

- для эффективного управления деятельности важное значение имеет анализ внутренней структуры всего комплекса работ;
- переходы от одной работы к другой определяют основное содержание всей деятельности;
- достижение целей деятельности связано с последовательно-параллельным выполнением всех элементов этой деятельности;
- ограничения по времени, финансовым, материальным и трудовым ресурсам имеют особое значение в процессе выполнения комплекса работ.

Каждый проект независимо от его сложности и объема работ, необходимых для его выполнения, проходит в своем развитии определенные состояния от инициации до полного завершения – жизненный цикл. Из концепции проектного управления вытекает принципиальная двухфазная структура жизненного цикла: разработка проекта (разработка полной модели проекта) и его реализация (воплощение модели в предметной области). На основе общей двухфазной структуры проектного цикла разрабатываются более детальные модели, соответствующие тем или иным типам проектов [10, 112]. На практике деление проекта на фазы может быть самым разнообразным. Главное, чтобы такое деление выявляло некоторые важные контрольные точки (вехи), во время прохождения которых анализируется дополнительная информация и оцениваются возможные направления развития проекта. Например, в США решения на развитие военных программ готовятся на следующих контрольных точках [1, 67]:

- 0 – решение об открытии программы;
- 1 – решение о демонстрации и оценке технической осуществимости замысла создания системы;
- 2 – полномасштабная разработка;
- 3 – серийное производство;
- 4 – готовность системы к эксплуатации;

5 – модернизация системы или снятие ее с эксплуатации.

В свою очередь, каждая выделенная фаза может делиться на фазы следующего уровня (подфазы) и т. д. Применительно к крупным оборонным проектам количество фаз и этапов их реализации может быть увеличено. Выделение дополнительных этапов связано не только с большой протяженностью их реализации, но и с необходимостью более тщательного согласования действий организаций – участников проекта. Важно понимать, что жизненный цикл проекта «Размещение оборонного заказа» тесно связан с жизненным циклом оборонной продукции, создаваемой как его результат. Жизненный цикл проекта и жизненный цикл продукции являются разными, но связанными друг с другом концепциями развития.

Эффективность управления проектом во многом зависит от организационной структуры, под которой понимается совокупность элементов организации и связей между ними, отражающих систему полномочий, ответственности и коммуникаций. Внедрение проектного управления в систему размещения оборонного заказа также требует создания соответствующих организационных структур управления проектами (ОСУП). Основные предпосылки формирования ОСУП заключаются в следующем:

– в современных экономических условиях реализация ГОЗ требует новых, специфических видов деятельности, например, проведения маркетинговых исследований, оценки и минимизации рисков, расчета многоцелевых сетевых моделей, многоступенчатой системы проектного и функционально-стоимостного анализа и т. д.;

– размещение заказов на сложные объекты закупки требует усложнения конкурсных процедур, проведения многоэтапных торгов, а также особых подходов к содержанию и заключению государственных контрактов;

– переход к контрактной системе заказов оборонной продукции требует повышения персональной ответственности за реализацию оборонного заказа;

– затяжное реформирование системы заказов оборонной продукции привело к разрушению сложившейся системы управления реализацией ГОЗ, что вызывает необходимость формирования обособленных управляющих структур.

Целью создания и деятельности ОСУП является размещение утвержденного государственного оборонного заказа (ГОЗ) с заданными требованиями, в установленные сроки и в пределах выделенных ассигнований, а основными задачами – координация деятельности заказчиков перспективных систем, комплексов и образцов ВВТ, а также управление и контроль работ, выполняемых исполнителями ГОЗ. Основное преимущество управления реализацией ГОЗ в форме ОСУП заключается в том, что появляется возможность в рамках одной организационной системы обеспечить прохождение образца оборонной продукции по всем стадиям жизненного цикла и тем самым повысить эффективность использования финансовых ресурсов и вероятность успешной реализации оборонного заказа. С институциональной точки зрения, ОСУП целесообразно создавать как самостоятельные подразделения Федерального агентства по поставкам вооружения, военной и специальной техники и материальных средств.

В зависимости от содержания и характеристик проекта его организационная структура может быть создана на базе функционального, матричного или проектно-целевого подходов [4, 172]. При функциональной организации управления руководитель проекта не назначается. Такой подход целесообразно применять, когда результатом выполнения контрактов является относительно простая в разработке и производстве оборонная продукция. В этом случае функции ОСУП распределяются между подразделениями государственного заказчика. Преимуществами такого подхода являются повышение технологичности выполняемых операций в функциональных областях, а также незначительные транзакционные издержки.

При матричном построении ОСУП могут использоваться два типа управления про-

ектами: с небольшим штатом постоянных сотрудников и самостоятельное, когда большинство сотрудников работает постоянно в составе ОСУП. В первом случае постоянными сотрудниками являются лишь руководитель ОСУП и его заместители, начальники важнейших секторов, которые в своей работе опираются на персонал функциональных подразделений заказчика. Матричная структура управления делает возможным гибкое маневрирование человеческими ресурсами благодаря их перераспределению между проектами. Для того чтобы эта структура была эффективной, необходимо создать постоянно функционирующую систему контроля выполнения работ, связанных с проектом, качеством их выполнения, затратами и сроками. Матричную структуру целесообразно применять в случае необходимости управления несколькими проектами на постоянной основе. Для управления большими и сложными проектами такая структура малоэффективна, поскольку резко повышается сложность сети коммуникаций, а это приводит к существенному замедлению процессов принятия управленческих решений.

Стабильная тенденция к созданию технически сложной наукоемкой оборонной продукции обуславливает необходимость использования проектно-целевых организационных структур. В этом случае назначается руководитель проекта, который имеет широкие полномочия по управлению проектом и несет полную ответственность за планирование, организацию, координацию и контроль

всех работ на всех этапах реализации заказа, а также за использование выделенных ресурсов. В проектно-целевой организационной форме реализуются требования системного подхода к управлению, в соответствии с которым принципиальное значение имеет достижение целей проекта и горизонтальная интеграция. Системы проектного управления, ориентированные на конечную цель – выполнение проекта, оказывают содействие сокращению сроков его выполнения, повышению уровня оперативности решения текущих вопросов, связанных с выполнением проекта, более сбалансированному согласованию программы работ с ресурсными возможностями организации-исполнителя ГОЗ, а также экономии ресурсов.

Выбор организационной структуры управления проектом – сложная, с точки зрения формализации, задача, для решения которой необходимо сформулировать критерии принятия решения относительно выбора типа ОСУП (табл. 1). В зависимости от характеристик проекта могут применяться все три типа структур управления на разных уровнях и фазах управления им.

Однако сводить проблематику формирования организационной структуры управления проектом только лишь к выбору ее типа нельзя. Необходимо определить концептуальные подходы к формированию ОСУП, которые могут быть сведены к нескольким положениям [7, 12]. Во-первых, основными направлениями деятельности ОСУП должны стать:

Таблица 1

Критерии принятия решения относительно выбора типа ОСУП

Критерий оценки	Тип ОСУП		
	Функциональный	Матричный	Проектно-целевой
Неопределенность условий реализации проекта	Низкая	Высокая	Высокая
Технология проекта	Стандартная	Сложная	Новая
Сложность проекта	Простой	Средней сложности	Очень сложный
Продолжительность проектного цикла	Непродолжительный	Средней продолжительности	Продолжительный
Размер проекта	Малый	Средний	Большой
Взаимозависимость и взаимосвязь отдельных частей проекта	Низкие	Средние	Высокие

– размещение заказов и заключение государственных контрактов на реализацию мероприятий в рамках выполнения ГОЗ и управление контрактами по всем стадиям жизненного цикла создаваемых при этом образцов ВВТ;

– разработка инвестиционной программы обеспечения реализуемости ГОЗ по различным формам инвестирования (портфельные, прямые) с ориентацией на государственно-частное партнерство;

– осуществление инновационно-инвестиционной деятельности в интересах достижения целей реализации ГОЗ.

Во-вторых, при размещении и выполнении заказа ОСУП, построенные в матричной или проектно-целевой форме, обеспечивают реализацию функций государственного заказчика, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации по всем стадиям жизненного цикла создаваемой оборонной продукции.

В-третьих, руководитель ОСУП несет персональную ответственность за достижение заданных технических требований выполнения оборонного заказа, а также за эффективное использование выделенных на эти цели финансовых ресурсов.

В-четвертых, в основе деятельности ОСУП должны лежать экономические методы управления. Прежде всего речь идет о необходимости привлечения внебюджетных источников финансирования мероприятий ГОЗ в виде специально создаваемого фонда (не обнуляемого в конце года), предназначенного для текущего финансирования выполняемых контрактов. Также должна проводиться особая финансово-экономическая политика, предусматривающая привлечение банковских, финансовых инструментов и налоговых механизмов, формируя тем самым экономически благоприятные условия для исполнителей оборонных заказов, в том числе:

– организация для исполнителей государственных контрактов долгосрочных кредитов на более льготных условиях через уполномоченные банки;

– осуществление субсидирования процентных ставок по коммерческим кредитам исполнителей государственных контрактов;

– предоставление государственных гарантий и поручительств по кредитам, направленных на финансирование государственных контрактов;

– оперативное принятие конкретных адресных решений в целях преодоления финансовых проблем, возникающих при реализации ГОЗ.

В-пятых, планирование, размещение и исполнение оборонного заказа должно осуществляться с использованием четко установленных ориентиров в виде системы индикаторов. Такая система используется в рамках выполнения различных федеральных целевых программ и зарекомендовала себя как эффективный инструмент управления. Структура и состав системы индикаторов должны устанавливаться для каждого проекта отдельно.

В-шестых, руководитель ОСУП ежегодно должен отчитываться перед ВПК при Правительстве РФ, Федеральным агентством по поставкам вооружения, военной и специальной техники и материальных средств, другими государственными заказчиками о результатах реализации проектов в отчетном прошедшем году.

Работа по интеграции проектного управления в систему размещения ГОЗ требует организационных усилий и финансовых затрат, но, как показывает зарубежный опыт, они окупаются многократно. Эффективное управление проектами сокращает продолжительность их осуществления в среднем на 20-30 %, а расходы – на 10-15% [6, 41]. Предлагаемые меры по внедрению проектного управления в систему размещения ГОЗ в совокупности с развитием методов программно-целевого планирования и бюджетирования, ориентированного на результат, контрактного права, а также совершенствованием структуры ответственности должны обеспечить значительную экономию бюджетных средств и вывести на качественно новый уровень развития Вооруженные силы

Российской Федерации и оборонно-промышленный комплекс нашей страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бахарев Г.А., Кандыбко Н.В. Экономическая эффективность и закупки оборонной продукции. М.: ВУ, 2010. 235 с.
2. Большой экономический словарь / Под ред. А.Н. Азрилияна. 4-е изд. доп. и перераб. М.: Институт новой экономики, 1999. 1280 с.
3. Жуков Г.П., Викулов С.Ф. Военно-экономический анализ и исследование операций. М.: Воениздат. 1987. 350 с.
4. Зубов Д.Л. Реструктуризация и развитие контрактных отношений – пути активизации инвестиционной деятельности в ОПК России. М.: Буковица, 1999. 231 с.
5. Пискунов А.А. Проблема модернизации управления развитием Вооруженных сил и ОПК. [Электронный ресурс]. URL: // <http://viperson.ru>. (дата обращения: 12.03.2011).
6. Пискунов А.А. Проблема модернизации управления развитием вооруженных сил и оборонно-промышленного комплекса: материалы Межведомственной военно-научной конференции «О совершенствовании военного планирования на основе программно-целевого метода и разработке (уточнении) соответствующей нормативной правовой базы». М., 2007. С. 36-45.
7. Рыбаков А.Ю. Проблемные вопросы размещения заказов на поставку вооружения и средств РХБЗ в современных условиях // Вооружение и экономика. 2008. № 2. С. 5-12.
8. Современный энциклопедический словарь. М.: «Большая Российская Энциклопедия», 1997. 1008 с.
9. Управление проектом. Основы проектного управления / Под ред. проф. М.Л. Разу. М.: КНОРУС, 2011. 768 с.
10. Управление проектами: учеб. пособие / В.Д. Шапиро и др. СПб.: Два-Три, 1996. 610 с.