

Контракты жизненного цикла для народнохозяйственной продукции и вооружения, военной и специальной техники: сходство и отличия

к.ф.м.н. П.М. Елизаров

В последние три-четыре года идея контрактов жизненного цикла (ЖЦ) вооружения, военной и специальной техники (ВВСТ) стала очень популярной. В качестве успешных примеров приводились контракты ЖЦ, применяемые в народном хозяйстве, в частности контракты РЖД (эксплуатация скоростных поездов «Сапсан»), метрополитен (эксплуатация нового подвижного состава), контракты на строительство и эксплуатацию платных автодорог и др.

К сожалению, существует ряд факторов, препятствующих заимствованию опыта реализации контрактов ЖЦ народно-хозяйственной продукции в сфере ОПК. Ниже дается краткий сопоставительный анализ особенностей контрактов ЖЦ для гражданской продукции и ВВСТ, обуславливающих эти препятствия. Начнем с РЖД.

Контракты на приобретение и сервисное обслуживание продукции для РЖД

ОАО «РЖД» заключило с фирмой Siemens Transportation Systems контракт на приобретение и сервисное обслуживание скоростных электропоездов «Сапсан». На участке Санкт-Петербург – Москва поезда начали курсировать с конца 2009 года. По контракту исполнитель осуществляет ремонт и техническое обслуживание электропоездов в течение всего срока их эксплуатации. Продолжительность контракта – 30 лет. Расчет ставки вознаграждения за техническое обслуживание и ремонт ведется на основе согласованной стоимости ремонта и обслуживания составов за один миллион км пробега.

В контракт заложено требование обеспечения исполнителем уровня технической готовности составов не ниже 98%, в случае невыполнения требования исполнителю предъявляются заранее оговариваемые штрафные санкции. В реальности коэффициент готовности превышает 99 %.

Условия контракта тщательно прорабатывались с использованием методов оценки надежности, готовности и ремонтпригодности, а также анализа стоимости ЖЦ закупаемого подвижного состава.

Для проработки условий контракта привлекались зарубежные юридические и консалтинговые агентства.

На аналогичных принципах РЖД заключило (или прорабатывает) контракты на приобретение и сервисное обслуживание электропоездов «Аллегро», «Ласточка», строительство и сервисное обслуживание гидравлической системы торможения, сортировки и управления сортировочной горкой на сортировочной станции Лужская, строительство и техническую поддержку цифровой технологической радиосвязи стандарта GSM-R на участке Туапсе – Сочи – Адлер – Альпика-Сервис – Веселое и др.

Можно выделить следующие характерные особенности контрактов ЖЦ, применяемых РЖД.

а) Контракты заключены между самостоятельными субъектами хозяйственных отношений в рамках реализации коммерческого проекта, который часто носит инвестиционный характер, и преследуют цель получения совместных доходов и извлечения прибыли. Длительность контракта определяется продолжительностью проекта.

б) Со стороны РЖД заключению контракта предшествует разработка концепции контракта под требования конкретного коммерческого (инвестиционного проекта), последующая глубокая проработка деталей и условий контракта, преследующая цель снижения технических, технологических и экономических рисков заказчика посредством

идентификации и оценки основных рисков и формирования в контракте механизмов защиты интересов заказчика.

в) Контракт заключается в рамках действующего правового поля.

г) Важной отличительной чертой контрактов РЖД является использование в контрактах принципа оплаты по нормируемым показателям конечного результата (в зарубежной литературе используется термин Performance Based Logistics - PBL). В рассматриваемом случае это выражается в том, что расчет ставки вознаграждения за техническое обслуживание и ремонт ведется на основе согласованной стоимости ремонта и обслуживания составов за один миллион км пробега; при этом поставщик обязан обеспечить в ходе эксплуатации уровень технической готовности составов не ниже 98%. Заметим, что помимо указанного условия контракт предусматривает также множество прочих требований, детально регламентирующих взаимоотношения заказчика и поставщика в различных ситуациях.

д) Начальная оценка потенциальных затрат поставщика осуществляется путем детального анализа организации процессов эксплуатации изделия с использованием методов оценки надежности, готовности и ремонтпригодности, а также анализа стоимости ЖЦ закупаемого изделия. Это позволяет дать обоснованную начальную оценку затрат.

В последующем механизм PBL стимулирует поставщика к безусловному выполнению требований касающихся технического состояния, снижения технических и технологических рисков эксплуатации электропоездов, поскольку это, в конечном счете, способствует снижению издержек поставщика на сервисное обслуживание и повышению его прибыли.

е) Достоверной проработке вопросов оценки рисков и затрат способствует то, что изделия, относительно ЖЦ которого заключается контракт:

эксплуатируются на систематической и регулярной основе;

место эксплуатации имеет географическую привязку (место расположения, постоянный маршрут перемещения);

ж) Заказчик оплачивает услуги поставщика из доходов (прямых или опосредованных), получаемых от эксплуатации изделия. Это ограничение коммерческого характера препятствует бесконтрольному (необоснованному) завышению цен на техническое обслуживание и ремонт, поскольку рентабельность всего проекта имеет свои границы и выполняет сдерживающие функции.

з) Контракт имеет значительную продолжительность: заключается на все время планируемого ЖЦ изделия (для электропоездов – 30 лет, для средств связи – 15 лет). Столь длительный контракт позволяет минимизировать риски сторон в коммерческом (инвестиционном) проекте, поскольку инвестиции сторон достигают весьма значительных размеров, заказчика - в приобретение подвижного состава, а поставщика – в сервисную инфраструктуру.

и) В самом контракте предусматривается механизм внесения в него изменений. Это позволяет адаптировать отдельные положения контракта под изменяющиеся условия, что неизбежно в ходе выполнения длительного контракта.

Контракты на содержание, ремонт и эксплуатацию на платной основе автомобильных дорог

Строительство и последующая эксплуатация платных дорог являются, по существу, инвестиционными проектами, которые реализуются на основе государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство в данном случае предполагает совместное извлечение доходов в ходе реализации проекта и взаимоприемлемое распределение связанных с этим рисков.

Контракты, которые используются в указанной сфере, также представляют собой разновидность контрактов ЖЦ. Примером является контракт между специализированным

субъектом в сфере управления автомобильными дорогами – Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» и ООО «Объединенные системы сбора платы» на содержание, ремонт и эксплуатацию на платной основе участка федеральной автомобильной дороги «М-4 ДОН». По условиям контракта поставщик обязался осуществлять работы по размещению оборудования, включая строительство административных зданий, обустройство инфраструктуры, размещение конструктивных элементов пунктов взимания платы, выполнять работы по ремонту, содержанию и эксплуатации автодороги на платной основе, а также другие виды работ, связанные с эксплуатацией дороги.

Часть доходов от эксплуатации дороги перечисляется в пользу государства.

Проект, естественно, носит длительный характер, поскольку его участники заинтересованы в продолжительных экономических отношениях.

У подобных проектов имеется существенная особенность – автодорога остается в собственности государства и это накладывает определенные правовые и финансовые ограничения на условия заключаемого контракта. В частности, по этой причине в данной сфере применяются достаточно редко используемые правовые механизмы типа концессионных соглашений, соглашений о разделе продукции и т.п.

Краткое резюме по контрактам ЖЦ для народно-хозяйственной продукции

Как следует из приведенной выше информации, каждый контракт ЖЦ для народно-хозяйственной продукции имеет, по существу, инвестиционный характер, и характеризуется тем, что:

для разных видов продукции используются различные подходы к регламентированию взаимоотношения сторон, что делает неприемлемыми типовые формы контракта;

осуществляется глубокая и тщательная проработка условий контракта с использованием современных научно-методических средств;

применяются современные принципы организации послепродажной (постпроизводственной) поддержки изделий (такие, как, например, PVL);

отношения сторон регламентируются действующими законодательством и нормативно-правовыми документами.

На практике подобные контракты чаще всего не носят названия контрактов ЖЦ, а именуются контрактами на приобретение и сервисное обслуживание конкретной продукции.

Контракты ЖЦ для ВВСТ

Прежде всего следует сказать, что понятие контракта ЖЦ для ВВСТ в настоящее время не определено. Если исходить из буквальной интерпретации наименования контракта рассматриваемого вида, то возможно дать следующее определение:

Контракт ЖЦ - контракт, по условиям которого головной исполнитель обязуется провести конструкторские работы, согласовать их результаты с государственными заказчиками, осуществлять производство и последующую поставку предмета контракта (разработанного ВВСТ), производить техническое обслуживание образца в ходе эксплуатации и обеспечить его утилизацию по окончании ЖЦ¹.

Иногда подобные контракты называют контрактами полного ЖЦ (КПЖЦ). Примеры применения КПЖЦ на практике авторам неизвестны.

Реальное же распространение в настоящее время получает такой вид контракта, как сервисный контракт.

¹ Данное определение приводится в некоторых методических материалах организаций Министерства обороны.

Сервисный контракт - контракт, по условиям которого предприятие или организация ОПК (чаще всего – производитель) обязуется осуществлять техническое обслуживание ВВСТ и (опционально) обеспечить его утилизацию по окончании жизненного цикла ВВСТ.

Таким образом, сервисный контракт – это разновидность контрактов ЖЦ, заключается в отношении уже существующих образцов ВВСТ и направлен на обеспечение их долгосрочного сервисного обслуживания. Условия контракта могут предусматривать также работы по продлению ресурса, капитальный ремонт или модернизацию ВВСТ.

История вопроса контрактов ЖЦ ВВСТ

Контракты ЖЦ, или как они тогда назывались, КПЖЦ, начали обсуждаться в ОПК с 2009 года, еще до идеи создания системы управления полным ЖЦ ВВСТ.

Вначале о них упоминалось в выступлении Д.А.Медведева в 2009 году на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России, затем в выступлении В.В. Путина на совещании по вопросам ОПК на УВЗ (в г.Нижний Тагил).

Наконец, в марте 2013 года по итогам совещания по вопросам о состоянии и перспективах развития боевой авиации (г. Новосибирск) появилось поручение проработать вопрос на предмет возможности заключения в действующие контракты на поставку ВВСТ обязательств по сервисному обслуживанию ВВСТ на весь срок эксплуатации.

За период времени, начиная с 2009 года, можно отследить три этапа эволюции понятия контракта ЖЦ.

Этап 1. Промышленность активно поддерживает идею КПЖЦ в надежде, что использование контрактов этого вида позволит предприятиям участвовать в обеспечении технической эксплуатации своих изделий и избавит их от разного рода конкурентов и посредников в этой деятельности.

Вероятно, сама идея КПЖЦ была инициирована промышленностью именно с этой целью.

С течением времени проблема конкуренции на рынке послепродажного обслуживания ВВСТ утратила остроту и КПЖЦ в связи с этим упоминаются крайне редко.

Этап 2. Предприятия ОПК обращаются к идее КПЖЦ в надежде получить возможность долгосрочного планирования своей финансово-экономической деятельности путем заключения долгосрочных контрактов с госзаказчиком.

На этом же этапе Минобороны России получило поручение подготовить типовой контракт ЖЦ.

Однако выяснилось, что временной горизонт бюджетного планирования в РФ ограничен тремя годами и, следовательно, на более длительный срок контракты ЖЦ для большинства видов ВВСТ, за редким исключением, все равно заключить не удастся.

Этап 3. К идее КЖЦ обращаются в рамках реализации системы управления полным ЖЦ ВВСТ. Идея КЖЦ трансформировалась в понятие «сервисного» контракта. Предполагается, что возможность гибкого подхода к заключению контрактов на сервисное обслуживание поставленной ВВСТ предприятиями-производителями позволит повысить эффективность технического обслуживания и ремонта техники, в том числе, повысить уровень технической готовности техники в ходе эксплуатации и снизить бюджетные затраты на этой стадии ЖЦ.

Препятствием для реализации этого подхода в настоящее время является отсутствие требуемой нормативно-правовой и нормативно-технической базы (см. ниже), создание которой может потребовать времени и значительных усилий.

Правовые препятствия заключению контрактов ЖЦ ВВСТ

Существуют различные правовые препятствия заключению контрактов ЖЦ для ВВСТ, вызванные особенностями законодательного регулирования государственных контрактов вообще и контрактов в сфере гособоронзаказа в частности.

а) Правовое регулирование государственного оборонного заказа осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Бюджетным и гражданским кодексами РФ, Федеральным законом от 29 декабря 2012 года N 275-ФЗ "О государственном оборонном заказе", Федеральным законом № 44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

ФЗ-275 «О государственном оборонном заказе» определяет отдельные особенности заключения государственных контрактов, используя при этом общие правовые механизмы государственных закупок, в том числе механизмы, определяемые ФЗ-44 «О ФКС».

Пункт 16 ст. 34 недавно вступившего в силу ФЗ-44 «О ФКС» предусматривает возможность заключения контрактов ЖЦ в случаях, установленных Правительством РФ². Подготовка проекта Постановления Правительства РФ «Об определении случаев заключения контрактов жизненного цикла и применения для оценки заявок участников закупки критерия стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта» завершена, проект проходит установленную процедуру утверждения. Проект постановления предусматривает возможность применения контрактов ЖЦ в случае осуществления закупок работ по проектированию, строительству, реконструкции, ремонту автомобильных дорог, морских и речных портов, и т.д.

При этом пп 4) п.1 указанного проекта определяет, что «контракт ЖЦ может использоваться при закупках товаров или работ для нужд оборонного заказа в соответствии с утвержденным перечнем товаров и работ для нужд оборонного заказа, закупка которых осуществляется на основании заключения контракта жизненного цикла». Поскольку указанный выше утвержденный перечень товаров и работ для нужд оборонного заказа в настоящее время не утвержден, то и применение контрактов ЖЦ для нужд оборонного заказа пока не получило конструктивной основы с правовой точки зрения.

б) Как уже указывалось выше, контракты ЖЦ для ВВСТ не могут быть слишком «длительными». Как известно, горизонт бюджетного планирования – 3 года. В отдельных случаях этот срок может быть увеличен. В частности, в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации (статья 72) государственные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, кроме случаев:

поставки товаров в соответствии с государственной программой вооружения; выполнения работ, оказания услуг, длительность производственного цикла которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 978 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом»;

Федерации от 29 декабря 2007 г. № 978 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом»;

² 16. В случаях, установленных Правительством Российской Федерации, заключается контракт, предусматривающий закупку товара или работы (в том числе при необходимости проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта (контракт жизненного цикла).

заключения государственных контрактов в пределах средств, установленных на соответствующие цели долгосрочными целевыми программами (проектами) и государственной программой вооружения на срок реализации указанных программ (проектов);

в соответствии с правовыми актами, принимаемыми в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Таким образом, максимальный срок контракта на поставку товара в соответствии с государственной программой вооружения не может превышать 10 лет, и то только в том случае, если процедуры планирования государственной программы вооружения, бюджета и гособоронзаказа будут синхронизированы. Учитывая, что средний срок эксплуатации ВВСТ составляет 30 лет и более, что превышает срок действия Государственной программы вооружения на 2011-2020 годы, и проекта государственной программы вооружения на 2016-2025 годы, заключение долгосрочных контрактов может повлечь нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации.

Заметим, что в тексте закона государственная программа вооружений упоминается только в контексте поставки товаров, никакого упоминания работ или услуг по ремонту и обслуживанию техники там нет.

в) Еще одно препятствие заключению контрактов ЖЦ – законодательное регулирование цен на продукцию по государственному оборонному заказу и правовое регламентирование ценообразования при заключении государственных контрактов.

В частности, согласно ФЗ-275 при заключении контракта в случае размещения государственного оборонного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) применяются следующие виды цен на продукцию по государственному оборонному заказу:

- 1) ориентировочная (уточняемая) цена;
- 2) фиксированная цена;
- 3) цена, возмещающая издержки.

К работам по сервисному обслуживанию, текущему и капитальному ремонту, техническому и авторскому надзору в рамках долгосрочных контрактов в настоящее время возможно применить только ориентировочную цену.

Возможность применения ориентировочной цены к контрактам на поставку ВВСТ при размещении заказов у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) предусмотрена Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275 «О государственном оборонном заказе». Однако условия и порядок применения видов цен на продукцию по государственному оборонному заказу (в том числе и ориентировочной цены) в соответствии с указанным Законом, устанавливаются Правительством Российской Федерации, но в настоящее время не определены.

г) Следующее препятствие связано с тем, что законодательство и правоприменительная практика жестко регламентируют механизмы корректировки действующих государственных контрактов, вследствие чего не всегда существует возможность вносить требуемые изменения в контракт ЖЦ, необходимость в которых может возникнуть в ходе длительного периода действия контракта.

ФЗ-44 содержит норму, в соответствии с которой при заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в случаях, установленных Правительством РФ, указывается ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке. При заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

д) В заключение укажем еще одно препятствие административного характера. Разработчики, производители и эксплуатанты в соответствии с действующим законодательством должны иметь лицензии на выполнение соответствующих работ.

Вполне возможно, особенно поначалу, что основной исполнитель не будет иметь лицензий на выполнение некоторых работ в рамках контракта ЖЦ.

Подводя итоги по данному подразделу, можно сделать следующий вывод. В целом, для обеспечения включения в контракты на поставку ВВСТ обязательств по сервисному обслуживанию ВВСТ на весь срок эксплуатации необходимо внести изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 978 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом».

Краткое резюме по контрактам ЖЦ ВВСТ

Приведенная выше информация свидетельствует, что в ОПК в настоящее время нет устоявшегося согласованного понимания целей применения контрактов ЖЦ.

Если под контрактами ЖЦ понимать сервисные контракты, то следует заметить, что контракты на выполнение сервисного обслуживания некоторых видов ВВСТ Министерство обороны заключает еще со времен СССР. Эти контракты заключаются на определенный период и предусматривают выполнение определенного объема работ. В них указываются объем работ, цена отдельных видов работ (например цена нормо-часа с указанием трудоемкости, цены каждой запасной части при проведении сервиса и текущего ремонта, стоимость работ при проведении капитального ремонта, модернизации и утилизации и т.п.).

В качестве отличия условий сервисного обслуживания ВВСТ от сервисного обслуживания народно-хозяйственной продукции укажем, что:

эксплуатация военной техники (за исключением техники стационарного базирования) часто носит не систематический и нерегулярный характер, места ее эксплуатации также могут существенно меняться, что затрудняет оценку затрат на обслуживание;

длительность эксплуатации различных экземпляров техники может существенно отличаться, срок ее жизни может оказаться значительно короче запланированного по независящим от сторон причинам;

имеются значительные проблемы законодательного характера.

И контракты поставки ВВСТ, и контракты его сервисного обслуживания не носят для заказчика коммерческого характера, в силу чего предпочтение отдается:

нормативным методам ценообразования;

типовым формам контрактов;

жесткому законодательно-правовому регламентированию взаимоотношению заказчика с поставщиком.

О переходе к контрактам на послепродажное обслуживание ВВСТ поставщиками с оплатой в зависимости от достигнутых показателей технической готовности изделий в ходе их эксплуатации.

Как следует из вышеизложенного успешный опыт применения контрактов ЖЦ в гражданских отраслях напрямую для ВВСТ не подходит ни с правовой, ни с экономической, ни с нормативно-технической точек зрения. Однако из опыта контрактов ЖЦ гражданской продукции можно извлечь полезные рекомендации по переходу к контрактам на послепродажное обслуживание ВВСТ поставщиками с оплатой в зависимости от достигнутых показателей технической готовности изделий в ходе их эксплуатации.

1. Вначале необходимо уточнить терминологию. В официальных документах использованы только термины:

- сервисное обслуживание;
- текущий ремонт;
- капитальный ремонт.

ГОСТ РВ 0101-101-2007 предусматривает существенно большее число видов ремонта и технического обслуживания, но не содержит термина сервисное обслуживание³.

2. Для технического обслуживания и ремонта ВВСТ планируется широко привлекать предприятия промышленности, в первую очередь, предприятия-изготовителей этой техники. Чтобы избежать неприятных последствий монополизации исключительного положения предприятий-производителей ВВСТ, необходимо применять специальные меры.

Переход к контрактам на послепродажное обслуживание ВВСТ поставщиками с оплатой в зависимости от достигнутых показателей технической готовности изделий в ходе их эксплуатации в сочетании с контролем стоимости ЖЦ на этапе эксплуатации – одна из таких мер.

3. Степень привлечения промышленности для обслуживания и ремонта техники должна быть регламентирована и различаться в зависимости от вида техники. Для авиации – одна, для бронетехники – другая, для кораблей – третья и т.д.

4. Должна быть определена сторона, ответственная за техническое состояние ВВСТ на постпроизводственных стадиях ЖЦ. Если это Минобороны, то это одна система взаимоотношений с промышленностью, если ответственной будет промышленность, то это совсем другая система взаимоотношений.

Сейчас постоянно приходится слышать противоположные точки зрения. Может, быть, для разных видов ВВСТ и ответственные должны быть разные?

5. Должно быть проработано несколько разновидностей контрактов на техническое обслуживание и ремонт. Ключевые параметры контрактов:

- сфера ответственности исполнителя;
- ценообразование;

критерии выполнения своих обязательств исполнителем и, в меньшей степени, заказчиком.

6. Процесс заключения контрактов должен «синхронизироваться» с ГПВ, гособоронзаказом и бюджетным процессом. При перезаключении (продолжении) контрактов должна быть, при необходимости, предусмотрена возможность перехода от контракта одного вида к контракту другого вида.

7. Внедрение перспективных схем контрактации (например, оплата по показателям конечного результата и т.п.) потребует значительной подготовительной работы как промышленности, так и Минобороны, к чему пока ни те, ни другие, не готовы.

8. Разработка и реализация комплекса мероприятий по переходу к контрактам на послепродажное обслуживание ВВСТ поставщиками с оплатой в зависимости от достигнутых показателей технической готовности изделий в ходе их эксплуатации должна предусматривать адаптацию и совершенствование существующего законодательно-правового и нормативно-технического обеспечения.

³ Более того, слово «сервис» в английском языке и означает «обслуживание».