**Проблемы правового регулирования материально-технического обеспечения обороны страны**

Всестороннее государственное материально-техническое обеспечение Вооруженных Сил Российской Федерации является одним из важнейших элементов обеспечения обороны и военной безопасности Российской Федерации. В современных условиях в рамках развития государственно-частного партнерства система материально-технического обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – также ВС РФ) постепенно меняется с государственной на смешанную.

До 2010 г. большая часть функций по жизнеобеспечению войск была возложена непосредственно на специализированные воинские части (КЭЧ, ремонтные батальоны и т.п.). Указанная система обслуживания приводила к отвлечению военнослужащих от исполнения их основных обязанностей на выполнение хозяйственных и обеспечивающих работ в отдельных воинских частях и подразделениях до 30% личного состава ежедневно.

Решением указанных проблем должен был стать переход на аутсорсинг путем создания в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15.09.2008 г. № 1359 специализированного холдинга ОАО «Оборонсервис»[[1]](#footnote-1), который должен был в ВС РФ внедрить систему аутсорсинга.

В Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) самостоятельный институт аутсорсинга не предусмотрен. Аутсорсинг[[2]](#footnote-2) включает в себя, в основном, возможность использования трех институтов гражданского права: возмездное оказание услуг, выполнение различного рода работ и подряд. Договор между субъектами гражданского права, обладающими полной правосубъектностью – юридическими лицами, имеющими в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечающими по своим обязательствам этим имуществом, способными от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом или ответчиком в суде, должны иметь самостоятельный баланс или смету в соответствии со ст. 48 ГК РФ.

В связи с тем, что в ГК РФ нет нормы, регулирующей взаимоотношения между заказчиком и организацией-аутсорсером по виду сервиса, процесс оказания услуг аутсорсинга регламентируется теми нормами ГК РФ, которым соответствует фактическое содержание взаимоотношений между заказчиком и организацией-аутсорсером.

Согласно п. 1 ст. 421 ГК РФ, юридические лица свободны в заключение договора. При этом стороны могут заключать договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами. Стороны могут заключать договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (смешанный договор). К отношениям сторон по смешанному договору применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа смешанного договора.

В большинстве случаев оказание аутсорсинговых услуг регулируется нормами главы 39 «Возмездное оказание услуг» ГК РФ. По договору возмездного оказания услуг исполнитель (организация-аутсорсер) обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги (п. 1 ст. 779 ГК РФ).

ОАО «Оборонсервис», в котором основной пакет акций принадлежит государству, вместе с тем является коммерческой организацией, основная цель деятельности которой – извлечение прибыли. Как управляющая компания ОАО «Оборонсервис» управляет еще несколькими структурами, объединенными по основным направлениям деятельности общества. К ним относятся открытые акционерные общества «Агропром», «Военторг», «Славянка», «Авиаремонт», «Спецремонт», «Ремвооружение», «Оборонстрой», «Оборонэнерго», «Оборонэнергосбыт», «Красная звезда» и другие коммерческие организации, определенные единственными исполнителями услуг или поставщиками топлива или продукции с передачей им движимого и недвижимого имущества в безвозмездное пользование на длительные сроки[[3]](#footnote-3). Эти предприятия обеспечивают ремонт и обслуживание вооружения и военной техники, строительство, производство стройматериалов, производство продовольствия и другие.

Процедура аутсорсинга состоит в передаче на договорной основе процессов или видов деятельности из одной организации (предприятия) в другую. Организация (предприятие) принимает на себя обязательства по выполнению каких-либо функций в нужные сроки и с более высоким качеством. При заключении договора о передаче какого-либо процесса на аутсорсинг в стороннюю организацию (предприятие) необходимо оценить преимущества, такие как концентрация всех своих усилий на основном функциональном направлении, привлечение чужого опыта, надежность и стабильность, а также риски: опасность вывода за пределы функциональной деятельности избыточного количества видов деятельности; несоблюдения конфиденциальности и разглашение государственной тайны и иной охраняемой конфиденциальной информации; опасность банкротства аутсорсинговой организации (предприятия) и др.

Переход ВС РФ России на систему аутсорсинга должен был позволить:

повысить боеготовность, путем освобождения более 65 тысяч военнослужащих и гражданского персонала от выполнения несвойственных им функций по обеспечению жизнедеятельности войск (питание, стирка, уборка и т.д.);

обеспечить экономию финансовых ресурсов из-за удешевления передаваемых функций;

улучшить качество реализации передаваемых функций в результате их выполнения организациями, специализирующимися в данной области.

Вместе с тем, реальным результатом перехода Вооруженных Сил Российской Федерации на систему стали:

резкий рост расходов бюджетных средств по всем направлениям обеспечения и обслуживания войск, в том числе за счет величины НДС в договорах и накладных расходов организаций по оказанию услуг;

возникновение «цепочек» посредников, в результате чего между заказчиком и реальным исполнителем работ и услуг возникают многочисленные промежуточные структуры;

неадекватность деятельности исполнителей потребностям Минобороны России ввиду особенностей порядка заключения контрактов (конкурентные процедуры, бюджетирование), негибкость исполнителей;

низкое качество менеджмента аутсорсинговых компаний, коррупционная составляющая;

непрозрачность деятельности компаний аутсорсинга, отсутствие эффективной системы контроля (в том числе инженерно-технического) со стороны Минобороны России как заказчика и собственника имущества, а также отсутствие продуманных и тщательно проработанных рычагов организации контроля со стороны ОАО «Оборонсервис» за входящими в его состав организациями.[[4]](#footnote-4)

Кроме того, передача на аутсорсинг всего процесса жизнеобеспечения войск, вызвала снижение их мобильности, оперативности реагирования на возникающие угрозы, снижение координации и скорости реагирования на изменение обстановки при выполнении боевых задач, ввиду привязанности к снабжающим и обеспечивающим процессы жизнедеятельности войск компаниям.

В ряде случаев возникали ситуации затрудненности или вообще невозможности использования аутсорсинга вне места постоянной дислокации воинской части в период учений, выходов кораблей в море, а также в воинских частях, дислоцированных в отдаленных малонаселенных местностях.

Данная ситуация сложилась в результате того, как правильно отмечает Карякин В.М. «…чтобы уйти от обязательных конкурсных процедур… были предприняты энергичные и небезуспешные меры к тому, чтобы компании, входящие в ОАО «Оборонсервис» приобрели статус единственных поставщиков товаров и услуг, исполнителей работ в интересах Минобороны России»[[5]](#footnote-5).

Это как говорится одна сторона медали, С другой стороны, несмотря на перечисленные недостатки системы аутсорсинга, возврат к прежней системе может повлечь:

необходимость увеличения численности Вооруженных Сил Российской Федерации для осуществления непрофильных задач и функций (по некоторым оценкам на 70 – 100 тыс. чел);

разрушение сложившейся системы финансового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации;

передачу хозяйственных функций в полном объеме на уровень юридических лиц Минобороны России и невозможность организации эффективного контроля за их добросовестным выполнением.

В этой связи очевидна назревшая необходимость критического анализа концепции функционирования системы аутсорсинга, в том числе возвращение части функций на инсорсинг[[6]](#footnote-6).

С учетом проведенного анализа основными критериями разделения сервисного функционала являются:

территориальный принцип (удаленность инфраструктуры, транспортная доступность, наличие или отсутствие развитого рынка соответствующих услуг);

функциональный принцип (невозможность выполнения ряда работ силами сторонних организаций, например, охрана особых военных территорий и секретных объектов).

При этом необходимо учитывать следующие дополнительные факторы:

 временные затраты (соотношение времени, потраченного на выполнение работ собственными силами и силами аутсорсинговой компании);

 уровень требуемой квалификации для выполнения работ ( техническое обслуживание, текущий ремонт ВВСТ и др.);

наличие материально-технической базы для оказания услуг, либо финансовые затраты на ее создание (специальная техника, оборудование);

регулярность оказываемых услуг (разовый или систематический характер).

Как правильно отмечает Сорокин А.В. «… широкое применение аутсорсинга в практической жизнедеятельности военных организаций опережает формирование необходимой для ее нормального функционирования нормативной правовой базы»[[7]](#footnote-7).

По мнению Старцуна В.Н. «применение гражданского законодательства к правоотношениям с участием военных организаций связано с определенными правовыми и практическими проблемами, требующими глубокого теоретического осмысления»[[8]](#footnote-8).

С целью применения системы аутсорсинга был введен в действие ряд нормативных правовых и локальных актов и документов Министерства обороны Российской Федерации:

приказ Министра обороны Российской Федерации от 6.04.2010 г. № 320 «О Концепции адаптации системы обслуживания и ремонта вооружения и военной техники к новому облику Вооруженных Сил Российской Федерации»;

приказ Министра обороны Российской Федерации от 27.12.2010 г. № 1919-ДСП «Об утверждении временного положения об основах организации сервисного обслуживания »;

директива Министра обороны Российской Федерации от 28.01.2011 г. № 205/2/40 «Об освобождении войск (сил) от несвойственных функций и передаче их сторонним специализированным организациям»;

постановление коллегии Министра обороны Российской Федерации от 14.09.2011 г. «О ходе работы по передаче части функций обслуживания деятельности Министерства обороны Российской Федерации сторонним организациям»;

«Рекомендации о порядке деятельности органов военного управления и должностных лиц Вооруженных Сил Российской Федерации при аутсорсинге отдельных видов материального обеспечения» под общей редакцией заместителя Министра обороны Российской Федерации генерала армии Д.В. Булгакова.

Анализ данных нормативных правовых и распорядительных актов, а также методических документов не позволяет в полной мере разобраться и понять механизм и границы применения аутсорсинга в Вооруженных Силах в мирное и военное время. Также эти акты не соответствуют положениям Наставления по подготовке и ведению боевых действий Вооруженных Сил Российской Федерации, согласно которому материальное обеспечение организуется и осуществляется с целью своевременного и полного удовлетворения потребностей войск в различных видах материальных средств. Аутсорсинг выполняется лишь часть задач материального обеспечения войск в мирное и военное время силами и средствами центральных органов управления ВС РФ, т.е. не входящими в состав ВС РФ ОАО «Оборонсервис», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», ОАО «РЖД» и др. К силам и средствам оперативного (войскового) уровня эти организации не относятся, следовательно, в составе военного округа в военное время требованиями уставных документов привлечение аутсорсинговых организаций не предусмотрено. Материальное обеспечение войск возложено на штатные силы и средства во взаимодействии оперативного (войскового) уровня и центральных органов управления ВС РФ.

Согласно ст.20 Федерального конституционного закона от 17.04.1997 г. № 2–ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации обязано организовать оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования Российской Федерации.

В соответствии с п.п. 1, 4, 5, 12 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» Правительство Российской Федерации обязано организовать оснащение и обеспечение всеми необходимыми материальными и финансовыми средствами, вооружением и военной техникой, ресурсами и услугами Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования.

Вышеприведенные нормы обязывают именно Правительство Российской Федерации организовать оснащение и обеспечение всеми необходимыми материальными и финансовыми средствами, вооружением и военной техникой, ресурсами и услугами Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования. Правительство Российской Федерации указанные функции может исполнять в различных формах – как через систему аутсорсинга, так и инсорсинга.

Несмотря на формальную законность действий Минобороны России по передаче государственные функции тылового обеспечения Вооруженных Сил Российской Федерации, коммерческим организациям, основная цель деятельности которых, обеспечение обороны и военной безопасности государства, также и извлечение прибыли, вопрос соотношения систем аутсорсинга и инсорсинга в военной организации государства остается открытым. Корякин В.М., указывает, что прежнее правовое регулирование размещения государственного заказа не в полной мере отвечало потребностям государственных закупок в интересах обороны и военной безопасности. Действующее законодательство только частично закрепило особенности закупок у единственного поставщика[[9]](#footnote-9).

С учетом анализа реального положения дел с аутсорсингом в ВС РФ министром обороны Российской Федерации генералом армии С.К.Шойгу были поставлены задачи органам военного управления совместно с руководством ОАО «Оборонсервис» подготовить в установленные сроки предложения по передаче отдельных функций обратно в войска[[10]](#footnote-10).

Для выполнения этих функций законодательством предусмотрен целый ряд возможностей использования или создания федеральных бюджетных учреждений, казенных предприятий и иных организационно-правовых форм организаций государственной формы собственности. Однако, системы правового регулирования данных вопросов нет, пробельность нормативной правовой базы способствует хищению бюджетных средств, выделяемых на оборону и безопасность государства. Возбуждаемые по фактам проверок уголовные дела подтверждают данное обстоятельство[[11]](#footnote-11).

Правовое регулирование материально-технического обеспечения в Вооруженных Силах Российской Федерации характеризуется незавершенностью, фрагментарностью и противоречивостью.

Вместе с тем, юридическая ответственность за надлежащее материально-техническое обеспечение войск и сил, выполнение ими учебно-боевых задач, готовность к ведению боевых действий в любых условиях в мирное и военное время лежит на соответствующих воинских должностных лицах. Принимаемые правовые акты, в связи с разными формами применения аутсорсинга, не изменяют и не отменяют уставные документы о боеготовности войск, сил и их органов управления.

Таким образом, в настоящий момент проблемы правового регулирования материально-технического обеспечения обороны страны заключаются, прежде всего, в отсутствии:

четкого правового регулирования границ и механизма принятия решения о передаче на аутсорсинг и инсорсинг функций материально-технического обеспечения;

нормативных правовых актов, регламентирующих наступление юридической ответственности руководителей организаций-исполнителей государственных контрактов за ненадлежащее выполнение обязательств по материально-техническому обеспечению военных организаций.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что правовое регулирование системы материально-технического обеспечения ВС РФ в мирное и военное время на современном этапе неоднородно, нарушает необходимый баланс сил в обеспечении обороны и военной безопасности Российской Федерации, что требует его концептуальной разработки, совершенствования и систематизации.

Полагаем, что необходимо разработать и принять федеральный закон «О материально-техническом обеспечении обороны Российской Федерации», в котором должны быть урегулированы вопросы всестороннего материально-технического обеспечения Вооруженных Сил, других войск и органов, участвующих в обеспечении обороны и военной безопасности Российской Федерации без ведомственного деления, с привлечением для этого бюджетных организаций, основной целью деятельности которых должно быть обеспечение обороны и военной безопасности Российской Федерации. Системный подход обусловливает принятие в развитие данного закона необходимо издание ряда подзаконных актов: Указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов федеральных органов исполнительной власти и др. актов и документов в соответствии с компетенции органов государственной власти.

Необходимо выстроить систему правового регулирования материально-технического обеспечения обороны и военной безопасности Российской Федерации таким образом, чтобы Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы были в состоянии в любой момент выполнить конституционную обязанность по отражению агрессии против России, вооруженной защите целостности, неприкосновенности территории Российской Федерации и ее суверенитета, особенно с учетом сложившейся на настоящий момент политической ситуации.

Библиографический список:

*Борисов Ю.И.* Гособоронзаказ прерогатива Президента. Военно-промышленный курьер. №21(539) от 11.06.2014.

*Корякин В.М.* Ненавязчивый « оборонный сервис»: Об экономических последствиях аутсорсинга в Вооруженных Силах Российской Федерации./ Право в Вооруженных Силах. 2013. № 2.

Погоны сняли, взятки остались. Российская газета, федеральный выпуск №5541 (165) 29.07.2011.

*Сплендер В.А., Бабурин Д.Е.* Иллюзорная экономия бюджетных средств от использования аутсорсинга для нужд армии // Финансовая аналитика. Проблемы и решения. 2011. № 44 (86).

*Сорокин А.В*. К вопросу о необходимости применения аутсорсинга в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах Российской Федерации. 2013. № 4.

*Старцун В.Н.* Вопросы участия военных организаций в гражданских правоотношениях // Электронное научное издание «Военное право». 2014. Выпуск №1.

1. СЗ РФ. 2008. № 38. Ст. 4273. [↑](#footnote-ref-1)
2. Аутсорсинг (от [англ.](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%BD%D0%B3%D0%BB%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D1%8F%D0%B7%D1%8B%D0%BA) outsourcing: (использование внешнего источника/ресурса) — передача организацией на основании [договора](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80) определённых [бизнес-процессов](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%81-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D1%81%D1%81) или производственных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области. [↑](#footnote-ref-2)
3. См., например: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.03.2013 № 444-р «Об определении единственных исполнителей работ (услуг) по заправке топливом авиационной техники Вооруженных Сил Российской Федерации на аэродромах Минобороны России, а также поставщиков горюче-смазочных материалов (за исключением этилового спирта) на аэродромы» // СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1609. [↑](#footnote-ref-3)
4. Военно-промышленный курьер. 11.06.2014. № 21(539). [↑](#footnote-ref-4)
5. *Корякин В.М.* Ненавязчивый « оборонный сервис»: Об экономических последствиях аутсорсинга в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. Инсорсинг – англ. Insourcing, создание собственных структурных единиц (компаний), оказывающих специализированные услуги, как подразделениям предприятия, так и внешним контрагентам. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Сорокин А.В*. К вопросу о необходимости применения аутсорсинга в Вооруженных Силах Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах Российской Федерации. 2013. № 4. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Старцун В.Н.* Вопросы участия военных организаций в гражданских правоотношениях // Электронное научное издание «Военное право». 2014. Выпуск №1. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Корякин В.М.* См. указ. соч. [↑](#footnote-ref-9)
10. http://newsland.com/news/detail/id/1380780/ [↑](#footnote-ref-10)
11. http://www.gudok.ru/sociaty/?ID=919880 [↑](#footnote-ref-11)