

УДК 351.72

«ГОСУДАРЕВО ОКО»: АУДИТ ПЕНТАГОНА

© 2013 г. **Е.А. Роговский, В.А. Федорович***

Институт США и Канады РАН, Москва

В статье рассматривается проблема распределения и финансирования государственных заказов на вооружение и военную технику, а также система контроля за выполнением федеральных заказов частными компаниями-подрядчиками.

Ключевые слова: Пентагон, АФКОК.

Министерство обороны США (МО США) по любым меркам является крупнейшим в мире заказчиком разнообразнейших продукции и услуг (см. табл. 1). Его ежегодные расходы исчисляются сотнями миллиардов долларов, и понятно, что любое сбережение этих средств принесло бы не только экономическую выгоду, но и политические дивиденды тем, кто эту экономию осуществил.

В соответствии с федеральным законодательством все корпорации – подрядчики и субподрядчики МО США обязаны соблюдать единые государственные стандарты финансово-бухгалтерской отчетности. Однако в «контрактной индустрии» нарушения этих стандартов случаются достаточно часто. Так, для периода «холодной войны» (1960-е – 1980-е годы) были характерны огромные переплаты из федеральной казны по программам создаваемых в это время уникальных военно-технических (в частности, ракетно-ядерных) систем. В эти годы, отмеченные в США выдающимися прорывами на главных направлениях военно-технического и научно-технического прогресса, в политике государства зачастую господствовал принцип «война все спишет», даже если она «холодная».

В 1980-х и особенно в 1990-х годах оборонная промышленность США вышла на международный рынок. В этой связи Пентагон был вынужден существенно укреплять финансово-правовую защиту и своих заказчиков, и корпораций – военных подрядчиков.

Многие участники (и субподрядчики, и просто поставщики-вендоры), производившие необходимые для американского государства-заказчика изделия и/или комплектующие, юридически оказались в зоне «альтернативной юрисдикции» – за рубежом, где юрисдикция внутреннего американского контрактного права, в том числе финансово-бухгалтерского аудита, не имела силы. По этой причине для предотвращения трудноразрешимых споров и разногласий необходимо было заранее, ещё на этапе подготовки контракта предусматривать

* **РОГОВСКИЙ** Евгений Александрович – кандидат экономических наук, руководитель Центра военно-промышленной политики. E-mail: Rogowsky@mail.ru; **ФЕДОРОВИЧ** Владимир Антонович (1924–2013 гг.) – доктор экономических наук, заслуженный деятель науки РФ.

Таблица 1

Экономика США в цифрах, млрд. долл. (в текущих ценах)

Программные элементы	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2011 г., оценка
ВВП, млрд. долл.	518,9	1012,7	2724,2	5734,5	9821,0	12445,7	14508,2	15079,6
Расходы федерального бюджета	92,2	195,6	590,9	1253,0	1789,0	2472,0	3456,2	3818,8
Расходы федерального бюджета, % ВВП	17,8	19,3	21,7	21,9	18,2	19,9	23,8	25,3
Дефицит федерального бюджета (–), профицит (+)	+0,3	-2,8	-73,8	-221,0	+236,2	-318,3	-1293,5	-1645,1
Расходы на национальную оборону (всего)	48,1	81,7	134,0	299,3	294,4	495,3	693,6	768,2*
Расходы на национальную оборону, % ВВП	9,3	8,1	4,9	5,2	3,0	4,0	4,7	5,1

* оценка.

Historical Tables. Budget of the U.S. Government, FY 2012. Table 1.1. P. 21-23; Table 2.1. P. 24-25; Table 3.1. P. 49-55; Table 7.1. P. 140-141; Table 15.1. P. 342-343;

Economic Report of the President, 1999. Washington, 1999. P. 330, 364-365, 419-421, 444; The Economic and Budget Outlook: FY 2000-2009, Appendix F, Table F-1.

соответствующие механизмы разрешения возможных противоречий. Такая задача потребовала существенно повысить качество юридического консультирования военных заказчиков США – соответственно, возникла необходимость укрепления финансового контроля оборонных заказов.

Агентство финансового контроля оборонных контрактов

Первую попытку осуществления совместного аудита предприняли ещё в далёком 1939 г. контролёры ВМФ, а также авиационной службы Армии США (ВВС как отдельный род ВС тогда ещё не выделялся). К декабрю 1942 г. ВМФ и армейские авиаторы, совместно с МО создали аудиторские координационные комиссии в ряде региональных зон США, где заводы производили различные виды продукции по заказам сразу нескольких военных ведомств.

В 1952 г. уже три военных ведомства (+ВВС) совместно выпустили документ под названием «Руководство по аудиту контрактов» [4]. Это руководство предписывало проводить аудит по всем контрактам, заключённым подразделениями МО на основе исполнения детально разработанных унифицированных процедур. Однако из-за существенных различий в используемых стандартах и методах управления, а также в накопленном практическом опыте заказчиков, соблюдение стандартов при проведении аудита оказалось весьма сложным делом.

Через десять лет, в 1962 г., министр обороны США Р. Макнамара, зарекомендовавший себя как крупный теоретик и практик в сфере управления, организовал так называемый «Проект 60», в рамках которого была проанализирована возможность централизации контроля исполнения контрактов и их аудита. На основе этого анализа МО инициировало принятие в 1962 г. важнейшего федерального закона «Об использовании на переговорах прав-

дивой информации» (*Truth in Negotiations Act – TINA*) [9], юридически обосновавшего право федерального правительства США на получение полной информации, необходимой для обоснования контракта и ведения переговоров.

Суть этого закона сводилась к созданию экономико-правового механизма, противодействующего фактическому обману государства-заказчика, и в первую очередь – завышению цен контрактов, когда деловым партнёром государства-заказчика выступает единственная корпорация-подрядчик.

Практика военно-государственного хозяйствования, многомиллиардные военные расходы США периода «холодной войны» и после её окончания вынудили Конгресс США принять радикальное решение: создать в вооружённых силах США всеобъемлющий механизм контроля за расходованием «казённого военного доллара». В результате было создано Агентство финансового контроля оборонных контрактов – АФКОК (*Defense Contract Audit Agency*).

Это агентство ответственно за проведение аудита всех контрактов, по которым в роли заказчиков выступают наделённые соответствующими полномочиями организационные структуры министерства Армии, ВМС и ВВС.

В настоящее время АФКОК контролирует не только финансовые потоки военного бюджета (и в определённой степени бюджетов ряда иных государственных ведомств), но и управление процессами разработки, производства и закупки систем вооружений, военной и специальной техники (ВВСТ), а также программами НИОКР военного и прикладного назначения, двойных и критических технологий. Сегодня это ведомство превратилось в главный государственный центр (помимо внутриведомственных) подготовки, обучения и выпуска особой категории служащих государственного аппарата США – **государственных представителей**. Именно они вместе с командами своих экспертов (до 300–400 человек) управляют федеральными военными и гражданскими контрактами – всем потоком государственных заказов США.

К началу XXI века сложная и многогранная история государственного финансового аудита военных контрактов насчитывала уже более 60 лет. Поначалу различные виды вооружённых сил имели свои собственные службы, на которые возлагались функции аудита контрактов, заключаемых уполномоченными структурами соответствующего военного ведомства. Унификации в этой области не существовало, хотя и сотрудники правительственных организаций, и представители корпораций-подрядчиков требовали достижения большей согласованности в сфере управления и аудита государственных контрактов.

Особую роль в организации системы стандартов финансово-бухгалтерского контроля США играет федеральное Бюро бухгалтерских стандартов. В 1992 г. комплекс стандартов и нормативов, разработанных этим Бюро, был «перекодирован» в «Свод федерального регулирования заказов» (*Federal Acquisition Regulation – FAR*), который с тех пор применяется в отношении всех государственных контрактов [5].

Предшественниками по значимости документами были циркуляр А-50*, а также другие циркуляры, выпущенные Бюджетным управлением админист-

* Впоследствии циркуляр А-50 был уточнён; его действующую версию см.: <http://www.whitehouse.gov/omb/circularsa050>.

рации президента США начиная с 1982 г. и фактически изначально определившие все функциональные процедуры государственного аудита в США.

Сегодня АФКОК представляет собой крупное независимое финансовое ведомство, в котором занято по официальным данным около 4 тыс. сотрудников, работающих более чем в 300 отделениях, расположенных на территории Соединённых Штатов, в Европе и Тихоокеанском регионе.

Основные функции АФКОК

Обращение к документам Конгресса США и отчётам Пентагона показывает, что АФКОК отвечает за аудит военных контрактов, а также финансовое консультирование всех ответственных за заказы должностных лиц с целью достижения справедливых и разумных контрактных цен и обеспечения соблюдения условий контрактов. АФКОК консультирует корпорации-подрядчики по всем финансовым и деловым аспектам контрактов на заказы товаров и услуг, производит постоянный мониторинг показателей эффективности ценообразования, выносит суждение об одобрении выплат по контракту. АФКОК также проводит аудит контрактов для всех подразделений Министерства обороны, действующих в рамках военных операций и восстановительных работ в Ираке и Афганистане. Кроме того, АФКОК на возмездной основе поддерживает деятельность других федеральных ведомств, работающих в Ираке и Афганистане, таких как Агентство США по международному развитию.

Объём работ АФКОК в основном определяется масштабами проверки материальных приобретений и объёмом расходов на услуги всех подразделений Министерства обороны, а также проверки услуг гражданских корпораций-подрядчиков и университетов, которые работают по контролируемым МО программам на основе средств, ежегодно выделяемых Конгрессом фондам научных исследований, разработок, испытаний и оценки.

Помимо аудита АФКОК предоставляет бухгалтерские услуги всем подразделениям МО, имеющим отношение к заказам, сопровождению и контролю исполнения контрактов, а также консультирует их по финансовым вопросам, касающимся переговоров, регламентации иных вопросов заключения и реализации главных контрактов и субконтрактов.

Кроме того, АФКОК на основе принципа возмещения понесённых затрат предоставляет услуги по аудиту контрактов и некоторым другим федеральным агентствам, а также зарубежным странам в рамках программ НАТО по военному экспорту. Крупнейшим агентством, не относящимся к МО, которым АФКОК предоставляет свои услуги по аудиту контрактов, является Национальное аэрокосмическое агентство (НАСА). Тем более, что зачастую одни и те же корпорации – главные подрядчики, участвующие в реализации основных оборонных программ, – выполняют федеральные контракты обоих ведомств.

Штаб-квартира АФКОК находится в Форт-Белвуар (*Fort Belvoir*), штат Вирджиния, в том же здании, что и Агентство военной логистики. АФКОК располагает также возможностями по образованию и переподготовке кадров в университете г. Мемфиса. На 2010 г. в структуру АФКОК входили специальная территориальная группа, которая анализирует контракты, содержащие закрытую (секретную) информацию, а также пять региональных бюро.

В каждом регионе США располагаются два типа низовых бюро (всего их более десятка): 1) представительские бюро – для тех случаев, когда осуществляется аудит только одного важного контракта, обычно это имеет место на основном (сборочном) производстве корпорации – главного подрядчика; 2) локальные бюро, для тех случаев, когда осуществляется аудит более одной корпорации-подрядчика. В свою очередь локальные бюро могут иметь в подчинении филиалы, в которых работают аудиторы, ведущие не слишком крупный контракт (т.е. контракт, не требующий отдельного представительского бюро).

АФКОК: основные задачи

Архитекторы оборонного сообщества США, критически оценивая эффективность военной экономики, отмечают, что АФКОК проводит сложные детальные расчёты цен, используя современные достижения математики, статистики, эконометрики и моделирования цен, и привлекает к этой деятельности признанных финансовых экспертов США.

Расчёты цен будущего периода. «Свод федерального регулирования государственных заказов», «Стандарты бухгалтерского учёта», утверждённые законом, а также иные действующие нормы ведомственного регулирования, например стандарты учёта затрат, требуют от государственных служащих, ответственных за государственные заказы, выполнения различных организационно-управленческих процедур уже на предварительной стадии подготовки и обсуждения контракта, ещё до его присуждения.

Эти процедуры включают получение соответствующих бухгалтерских и финансовых консультаций перед принятием решений, связанных с ценами по перспективным контрактам. Конечная цель расчёта будущих цен – аргументированная помощь ответственным должностным лицам в ходе подготовки и проведения переговоров по государственным контрактам с поставщиками и корпорациями-подрядчиками.

Опираясь на «Руководство по стратегии заказов и снабжения» МО, АФКОК оказывает должностным лицам следующие услуги:

аудит цены предложения, когда агентство определяет обоснованность цены предложения корпораций – главных подрядчиков на этапе подготовки переговоров с ними. Запрос в АФКОК на проведение этой проверки направляют ответственные лица Минобороны. Ответ должен быть дан быстро, чтобы исключить задержки с выдачей и исполнением заказов. АФКОК не имеет права ограничивать количество запросов или устанавливать временные ограничения по запросам и должно реагировать на каждый запрос, касающийся проверки цены предложения, и рассматривать его как приоритетную услугу;

проверку калькуляции (расчёта или прогноза) цен будущих периодов. АФКОК выполняет эти проверки для определения обоснованности составных элементов цены по контракту: прогнозируемые ставки расходов на оплату трудовых затрат; накладные расходы; не прямые (косвенные) расходы, предоставляемые корпорацией-подрядчиком до передачи предложения о цене. Обычно ответственное лицо государства-заказчика должно обсуждать эти ставки и со-

ставные элементы затрат отдельно. Затем корпорация-подрядчик может использовать эти элементы по согласованным ставкам в основном предложении о цене;

аудит элементов предложения цены и согласованных процедур. Практика показывает, что аудит отдельных элементов предложения представляет собой аудит конкретных элементов затрат в предложении (например, материальных или трудовых затрат, или же ставок накладных расходов). Применение согласованных процедур включает в себя проверку реалистичности цен и проверку всей другой информации, помимо самой цены и стоимости, представленной в обоснование цены предложения. АФКОК предоставляет эти услуги для удовлетворения конкретных потребностей лиц, ответственных за контракт;

инспекционные отчёты об оценке системы. АФКОК проверяет оценочные методы и процедуры корпораций-подрядчиков, используемые для подготовки ценовых предложений, определяет их надёжность в качестве основы для переговоров о справедливой и разумной цене. В состав инспекционной группы могут входить и аудиторы и инженерно-технические специалисты. Инспекционные отчёты включают в себя рекомендации по выявлению причин и исправлению недостатков, обнаруженных в предложениях о цене контракта или других документах, являющихся объектом аудита, которые требуют немедленного доклада и вынесения решения. В отчётах оцениваются меры, принятые подрядчиком для исправления ранее выявленных недостатков;

ответы на запросы по издержкам производства. Эта большая по объёму постоянная работа включает в себя поиск в базе данных АФКОК для конкретной информации по ставкам оплаты труда, накладным расходам, а также подобной информации для более мелких заказов;

аудит издержек, предъявляемых к возмещению. Правила по поставкам, разработанные Министерством обороны (дополнения к «Своду федерального регулирования»), обязывают проводить проверку расходов корпораций-подрядчиков, предъявляемых ими к возмещению по контрактам. АФКОК должно быть уверено, что расходы соответствуют условиям контракта, правилам поставки и стандартам учёта затрат. Планирование проверки затрат, понесенных корпорацией-подрядчиком, и их соответствия стандартам учёта таких затрат, является более сложным процессом по сравнению с проверками по запросам ответственных лиц МО. Тем не менее, такие проверки должны быть выполнены для того, чтобы государство-заказчик могло осуществить окончательный платеж корпорации-подрядчику. Проверка расходов по возмещению затрат включает в себя аудит прямых материальных расходов, прямых расходов на оплату труда, косвенных расходов. Она также включает в себя проверку системы финансово-бухгалтерского учёта и системы управления и соответствующих механизмов внутреннего контроля корпорации-подрядчика.

Операционный аудит. АФКОК также выполняет различные виды аудита по определению эффективности деятельности корпораций-подрядчиков. Так в частности, операционный аудит состоит в систематических проверках организационных подразделений и их функций для оценки обоснованности и разумности применяемых ими методов и практики выполнения контрактов.

Особые категории аудита. Ответственные лица и руководители военных ведомств США обычно запрашивают проведение особых категорий аудита в

случаях, когда дело касается претензий, просьб о промежуточных выплатах по мере выполнения работ, изменений условий контракта по инициативе государства-заказчика, финансового положения корпорации – главного подрядчика. Такие ревизии должны проводиться в течение короткого периода, чтобы предотвратить побочные эффекты, такие, как дополнительные выплаты процентов по средствам, причитающимся к выплате, и/или не создавать финансовых проблем корпорации-подрядчику. АФКОК должно реагировать на все такие запросы в первоочередном порядке. В особую категорию аудита также входит проверка соответствия системы управления проектами корпорации – главного подрядчика стандартам, принятым в Агентстве по управлению контрактами Министерства обороны.

Аудит до присуждения контракта. Федеральный закон «О необходимости использования на переговорах только правдивой информации» 1962 г. с поправками 1994–1996 гг. требует, чтобы ответственные лица получали ещё до присуждения контракта от корпораций-подрядчиков актуальную, точную и полную информацию о стоимости обсуждаемого контракта. Такая информация включает все факты, которые работающие на общенациональном коммерческом рынке продавцы и покупатели могут считать существенно влияющими на переговоры о цене контракта [3]. Однако такая информация, как устанавливает закон, не должна носить характер «суждения» (или мнения), а должна быть фактической и верифицируемой (т.е. проверяемой и подтверждаемой).

Сегодня в США фактическая информация или данные включают такие факторы, как быстрое изменение стоимости материалов, комплектующих и стандартных коммерческих товаров, приобретаемых у субподрядчиков и вендоров, а также расценки рабочего времени, курса доллара или объёма косвенных (накладных) расходов.

АФКОК несёт ответственность за выполнение проверок, которые помогают оценить, была ли фактически затребованная корпорацией – главным подрядчиком или его субподрядчиками цена завышена вследствие «непредставления» точной и полной информации о ценах ещё на стадии переговоров перед присуждением контракта. В то же время, в разделе 15-403 «Свода федерального регулирования» предусмотрены исключения из закона 1962 г., оставляющие за корпорацией – главным подрядчиком право не раскрывать государству-заказчику свои коммерческие секреты [5]. Такие исключения, в частности, государство-заказчик может распространить, во-первых, на упрощенные схемы размещения и реализации заказов на имеющиеся на свободном рынке товары и услуги, во-вторых, на крупномасштабные, капиталоемкие и долгосрочные программы создания новых видов ВВСТ, а также обеспечения прорывов на новых направлениях военно-технического прогресса, где велико значение «фактора неопределённости» экономического и технического риска или же интересов государственной безопасности.

В XXI веке американское государство-заказчик при поддержке обеих политических партий в Конгрессе добилось исключительного права «сквозной проверки» цен и издержек корпораций ВПК США, выполняющих госзаказы, на всех этапах создания систем вооружения: от фундаментальных и приклад-

ных исследований, создания пилот-модели (опытного образца), малой серии и до их массового производства и эксплуатации.

Стандарты учёта затрат (СУЗ). Подряды и субподряды, которые не подпадают под освобождение по обязательствам (статьям) контракта, должны по условиям федерального законодательства США соответствовать СУЗ. В соответствии со «Сводом федерального регулирования государственных заказов» АФКОК несёт ответственность за надзор за корпорациями – главными подрядчиками в плане соблюдения правил и положений СУЗ.

Другие виды прямого аудита. Сюда входит оказание на местах помощи лицам, ответственным за заказы и контракты, координацию аудиторских проверок и помощь в проведении переговоров. Эта деятельность также предполагает взаимодействие с Конгрессом, Главным контрольным управлением и Генеральным инспектором Министерства обороны, а также проведение нужных исследований и выпуск отчётов. Основной функцией, касающейся этого вида деятельности является взаимодействие между аудиторами. Советники АФКОК в основных административных подразделениях, занимающихся заказами, организуют взаимодействие, эффективное общение и координацию работы между ответственными за заказы и аудиторами: обеспечивают руководство АФКОК информацией о контрактах, их видах и объёмах, а также о достаточности, оперативности и своевременности аудиторских услуг, оказываемых подразделениям по заказам и контрактам.

Программа координации в сфере аудита. АФКОК внедрило эту программу на предприятиях крупнейших корпораций-подрядчиков Министерства обороны. У таких корпораций учёт и производство по государственному контракту происходят в нескольких местах. Программа поддерживает эффективное взаимодействие и координацию проверок в отдалённых друг от друга районах США и на предприятиях корпорации – главного подрядчика. Программа включает: (I) распространение информации; (II) мониторинг проблемных областей обеспечения единого решения; (III) координацию деятельности персонала АФКОК, представителей корпорации – главного подрядчика и должностных лиц, ответственных за заказы государства, по вопросам, затрагивающим отдалённые друг от друга территории и предприятия корпорации – главного подрядчика.

Участие в переговорах. Основной задачей АФКОК является предоставление услуг контрактного аудита и консультирование по финансовым и бухгалтерским вопросам для служащих МО США, ответственных за работы по правительственным контрактам. Часто по результатам аудита возникают сложные вопросы в области финансово-бухгалтерского учёта и количественного анализа, которые ставят под сомнение расценки, и информацию, полученную от корпорации-подрядчика*. В этих случаях для обеспечения интересов

* В основе этого подхода лежит сложная система экономических параметров издержек производства корпорации – федерального военного подрядчика. Государственный перечень 58 статей издержек производства таких корпораций-подрядчиков выходит за рамки «традиционных» («реальных») расходов, целесообразность которых обосновать достаточно легко с помощью соответствующих расчётов и документов. Отсюда возникают проблемы, споры, суды, начисление штрафов или, наоборот, убытков, подлежащих возмещению со стороны государства.

государства-заказчика аудиторы участвуют в переговорах, в ходе которых они определяют позиции с точки зрения требований аудита, анализируют дополнительную информацию, представленную корпорацией-подрядчиком на переговорах, а также предоставляют помощь служащим МО США по финансово-бухгалтерским вопросам, которые могут возникать в процессе переговоров.

Внешний аудит и взаимодействие с проверяющими организациями. АФКОК анализирует информацию, получаемую из докладов Главного контрольного управления, МО, Службы генерального инспектора и даёт свою оценку полученной информации. Эта деятельность АФКОК также включает проведение дискуссий, конференций и других форм взаимодействия и взаимного участия с любой другой организацией государства-заказчика, занимающейся аудитом.

Информация о противоправных действиях. АФКОК предоставляет информацию, оказывает помощь в расследовании и отвечает на запросы следственных органов или Министерства юстиции относительно мошенничества, фальсификации и других противоправных действий. АФКОК также готовит доказательства для представлений прокурору или Большому жюри для использования их в суде.

Аудит: подготовка и планирование. Сотрудники АФКОК на местах готовят ежегодную программу аудита на предстоящий год и работают над проектами и исследованиями по заданию вышестоящих региональных органов или штаб-квартиры АФКОК. Такие проекты обычно связаны с новыми или инновационными способами проведения аудита силами АФКОК. Эти проекты и исследования повышают интеллектуальный капитал организации, необходимый для улучшения результатов работы АФКОК на основе развития и применения усовершенствованной технологии аудита и методов аудита.

Поддержка региональных органов. Этот вид деятельности АФКОК направлен на поддержку специалистов по аудиту региональных бюро, Отдела информационных технологий, Отдела технического аудита и Отдела юридических услуг Министерства обороны.

Региональные бюро осуществляют технический надзор, а также материально-техническую поддержку через кадровые службы, финансовые управления, бюро персонала.

Институт аудита контрактов МО разрабатывает программы повышения квалификации, проводит обучение 4 000 аудиторов федеральному контрактному праву и практике его применения, является членом Университета оборонных заказов. Институт направляет и контролирует подготовку и преподавание на семинарах, заочных курсах самообразования, в том числе интернет-курсах. Он же гарантирует, что программы обучения, курсы и учебные материалы отвечают стандартам Министерства обороны, общепринятым стандартам правительственного аудита и стандартам Национальной ассоциации комитетов по бухгалтерскому учёту. Институт обеспечивает стратегическое руководство в региональных отделениях и отделениях на местах по вопросам подготовки и образования, общий контроль и оценку обучения аудиторов в тех случаях, когда обучение проводится сторонними организациями. Этот орган гарантирует соответствие учебных курсов современным требованиям и разрабатывает но-

вые курсы по мере изменения условий, в которых оперируют аудиторы. Институт выступает также в роли конференц-центра для различных групп агентства. Он размещается совместно с отделом информационных технологий АФКОК в Мемфисе, штат Теннесси.

Отдел информационных технологий несёт ответственность за проектирование, разработку и поддержание автоматизированных информационно-компьютерных систем (ИКТ) Агентства, веб-приложений и программного обеспечения аудита. Отдел имеет стратегический план приобретения компьютерного оборудования для эксплуатации систем ИКТ и выполнения вычислительных задач личным составом. Он также несёт ответственность за поддержание коммуникационной инфраструктуры агентства, мониторинг производительности сети, а также за обеспечение информационной безопасности.

Отдел технического аудита проводит исследования и распространяет информацию в области операционного аудита и количественных методов аудита, автоматизированных и других методов аудита, которые имеют широкое применение в агентстве. Отдел также оказывает техническую помощь аудиторам в планировании проверки электронных систем обработки данных и технологических операций корпорации-подрядчика, а также поддерживает в регионах США различные меры МО в области электронной коммерции.

Административная поддержка в регионах США. Административный персонал в регионах США оказывает поддержку персоналу, прикомандированному к агентству от группы «работающих на производстве», от Института аудита контрактов МО США, от юридической службы МО США.

Юридическая служба МО осуществляется персоналом юридической службы Минобороны, командированный в АФКОК.

Управление. Функции управления АФКОК соответствуют тем, которые обычно выполняет центральное подразделение государственного органа США. Это разработка политической стратегии, издание различных инструкций и текущих директив, осуществление общего надзора за качеством аудита, деятельностью региональных отделений в США и работой на местах, консультирование по вопросам набора персонала и управления финансами.

Актуальные проблемы практики государственных заказов США

На рубеже XX–XXI веков проблем в сфере государственного хозяйствования США меньше не стало. Например, в связи с систематическим перерасходом финансовых средств и нарушением графика работ по крупным космическим программам, выполняемым по заказу ВВС, в нескольких комитетах Конгресса были проведены специальные заседания, на которых обсуждались доклады различных должностных лиц. Так, на одном заседании в Палате представителей выступил П. Растан из Национального разведывательного управления [1, vol. 163, No. 9, p. 7]. Он заявил, что в соответствии с запросами заказчиков его управление давно разработало чёткий, основанный на закладываемых требованиях процесс приобретения новых систем вооружения, который использовался в течение последних 15 лет. Однако в ряде случаев последствия оказались от-

рицательными, что потребовало пересмотра сложившейся организационно-функциональной структуры и процесса приобретения военной и космической техники. В частности, Растан выделил следующие проблемы:

Чрезмерно детализированные негибкие требования заказчика. На первых этапах развития управление придерживалось практики установления требований, основанных на максимально эффективных по тем временам технологиях. Однако примерно с 1990 г. заказчики стали задавать требования, которым должна соответствовать та или иная космическая система, в общем виде. Результат не всегда был положительным. Поэтому предлагается более строго подходить к определению потребностей заказчиков, а при возникновении проблем использовать механизмы согласования технических характеристик систем с возрастающими затратами.

Переход к практике приобретения сложных военно-технических систем до завершения отработки технологий. Зачастую заказчик приступает к изготовлению космических аппаратов до завершения отработки критических технических решений. В результате иногда требуется несколько лет на дополнительную разработку таких технологий в рамках этапа приобретения, что ведёт к большому росту стоимости. Поэтому предлагается сначала изготовить критические бортовые подсистемы на основе конкурсных контрактов, а затем переходить к ускоренному изготовлению систем.

Слишком жёсткие бюджетные ограничения. Выявлены трудности при приобретении космических систем в условиях жёстких бюджетных ограничений. Руководители программ связаны строгими бюджетными рамками и не могут переводить финансовые средства из одной программы в другую в случае выявления непредвиденных технических проблем. Оперативное решение подобных проблем затрудняет позиция корпораций – главных подрядчиков, которые всеми способами стремятся представить наиболее оптимистические с бюджетной точки зрения предложения для получения соответствующего контракта. Для ликвидации такого положения предлагается ввести в программы создания всех систем годовые финансовые резервы, которые можно использовать только по решению главных управляющих и при согласовании с контролирующей структурой.

Запоздалые изменения требований заказчика. Заказчики часто выдвигают новые повышенные требования к тактико-техническим характеристикам создаваемых систем в середине цикла их разработки. Даже если такие требования обоснованны, исполнителю следует возражать против подобных предложений.

Низкий уровень управления контрактом. Проблема недостаточного управленческого опыта зачастую решается путём увеличения численности исполнителей. При этом исполнители вынуждены практически копировать соответствующие организационные структуры заказчика в рамках каждой программы. Заказчику предлагается привлекать для работы более квалифицированные кадры, минимизировать их ротацию и дать возможность руководителям программ принимать решения и нести за них ответственность.

Низкий уровень управления субподрядчиками. Корпорации – главному подрядчику требуются месяцы и даже годы для окончательного формулиро-

вания тактико-технических требований и включения субподрядчиков в работу. Во многих случаях главные подрядчики не могут провести глубокий системно-технический анализ программ в течение первых нескольких месяцев работы по проекту и поэтому не могут поставить субподрядчику адекватные задачи. Кроме того, главный подрядчик зачастую не в состоянии интегрировать производственные планы и графики работы субподрядчиков в рамках генеральных программ. Дела идут лучше в тех компаниях, где руководство субподрядчиками считается этапом карьерного роста, а не обеспечивающей функцией.

Неопределённость в отношении электронных технологий. Быстрое развитие электроники привело к включению всё большего количества отдельных традиционных электронных приборов в более сложные узловые комплектующие элементы. Заказывающие компании нередко самостоятельно приобретают такие новые электронные комплектующие элементы без глубоких проверок их на соответствие существующим требованиям. Неправильное изготовление или неотработанные производственные процессы зачастую выявляются только на этапах системных испытаний. Заказчику предстоит решить все эти проблемы с исполнителями.

Выпуск космических аппаратов для каждого конкретного требования. Несмотря на существенный спрос в отношении космических аппаратов (КА) со стороны военных, разведывательных и коммерческих заказчиков, производители стремятся выпускать отдельные аппараты для каждого конкретного применения. Хотя на всех КА используются одинаковые базовые служебные подсистемы (энергопитание, конструкция, средства ориентации, терморегулирование, двигатели и средства связи) с определённым числом комплектующих элементов, унификация ещё недостаточна. Предлагается поощрять внедрение стандартных сопряжений, модельных технических решений и использовать изначально готовые к работе подсистемы.

Плохой учёт наземных систем. Зачастую в процесс приобретения слабо вовлекаются организации, занимающиеся эксплуатацией систем. Причём наземная инфраструктура управления КА, получения целевой информации и её распространения так же важна, как и орбитальный сегмент космических систем. Поставщики космических систем должны нести свою долю ответственности за функционирование таких систем.

В ходе проверки выполнения космических программ, заказчиком которых выступало разведывательное управление (в частности, новой спутниковой разведывательной системы), проведённой в начале лета 2005 г., выяснилось, что фирма «Боинг», выполнявшая функции главного подрядчика, столкнулась с серьёзными проблемами, которые привели к значительному росту издержек (15 млрд. долл. против запланированных 6 млрд. долл.) и существенному отставанию от первоначального графика (примерно на пять лет) [1, vol. 163, No. 12]. Причинами этого стали ошибки в определении исходных данных и установлении заказчиком слишком жёстких технических требований к возможностям данной системы, что привело к существенному изменению орбитальных и иных систем.

Одной из причин общих провалов в структуре приобретения космической техники ВВС называют заключение контрактов с фирмами, которые обещали

создать новые системы при меньших затратах и с более высокими тактико-техническими характеристиками (в соответствии с принципом «быстрее – лучше – дешевле»). Однако в большинстве случаев такие фирмы не имели достаточного опыта работы в соответствующей области. Оказалось, что в ходе последних 18-ти конкурсов по космическим программам только два контракта были подписаны с фирмами, ранее выполнявшими подобные работы. Предполагается, что теперь ВВС придётся прибегать к помощи опытных разработчиков для изменения ситуации в лучшую сторону. Кроме того, подвергся критике подход ВВС к заключению контрактов на полномасштабные разработки до завершения отработки «критических технологий». Также отмечается низкий уровень контроля головным подрядчиком работ поставщиков и субподрядчиков.

Серьёзные проблемы вскрылись и в контрактной практике НАСА. На состоявшейся в Омахе (штат Небраска) в октябре 2005 г. конференции «Стратегический космос – 2005» выступил заместитель министра ВВС по космосу Р. Сига, который тоже говорил о необходимости совершенствования механизма приобретения технических средств. Основной причиной перерасхода средств и отставания от заданных графиков при разработке крупных военных космических программ является утрата государством-заказчиком и корпорациями-подрядчиками должного уровня инженерной квалификации.

Кроме того, Сига отметил необходимость применять новый подход к приобретению аэрокосмических систем, основанный на фундаментальных принципах. Непременными особенностями такого подхода должны стать:

- совершенствование имеющихся в государственных ведомствах – заказчиках систем оценки стоимости (цены) изделия/проекта;
- сокращение времени выполнения программы от этапа проектирования до ввода систем в действие (опыт показывает, что одним из главных факторов экономии времени является надёжность узлов – неожиданная авария может сорвать плановый график работ. Для снижения риска таких аварий необходимо ужесточить надзор со стороны государства-заказчика, привлекать представителей заказчика к углублённым проверкам технического совершенства комплектующих элементов и узлов; при планировании программ предусматривать проведение испытаний на всех ключевых этапах работ; инновационные технологии следует сначала опробовать и только после получения положительных результатов испытаний применять в рабочих системах);
- расширение использования в рабочих системах уже отработанных технологий. В сложных системах нецелесообразно каждый раз разрабатывать абсолютно всё;
- необходимость проведения технической экспертизы государственного заказа ещё до его обсуждения с подрядчиком. При этом аудитор должен иметь не только высокую инженерную квалификацию, но и получать грамотные юридические консультации по патентным вопросам и интеллектуальной собственности, особенно в тех случаях, когда права на нужную разработку принадлежат частному лицу или компании.

Похожее мнение в отношении механизма приобретения информационных технологий также изложил заместитель министра обороны У.Дж. Линн. В статье «Защищая новое пространство: киберстратегия Пентагона», опубликован-

ной в журнале «Форин афферс» [7], он изложил четыре взаимосвязанных принципа, которым должен соответствовать такой механизм:

1. Время, которое требуют процедуры заказа, создания и внедрения информационных технологий (снизу доверху), должно соответствовать реальному циклу обновления таких технологий, т.е. составлять от 12 до 36 месяцев, а не 7–8 лет, что типично для сформировавшихся в настоящее время бюрократических процедур оформления и реализации государственных заказов и контрактов на вооружения и военную технику. Сейчас для внедрения той или иной инновационной компьютерной системы с учётом времени, необходимого для принятия решения о финансировании ее создания, Пентагону требуется в среднем 81 месяц. Это более чем в 3 раза превышает сроки создания популярного «Айфона» (*iPhone*). Такое отставание просто небезопасно, поскольку, согласно «закону Мура» (по которому быстродействие центральных процессоров удваивается каждые полтора года!), к моменту внедрения такой системы в практическую деятельность она безнадежно устаревает по сравнению с гражданскими моделями, которые могут быть доступны потенциальному противнику;

2. Необходимость в максимальной степени отказаться от разработки специальной ИТ и использовать стандартные (коммерческие) технологии;

3. Тщательное согласование и взаимоувязывание (интегрирование) всех информационных систем, несмотря на то что реальные потребности Министерства обороны в области информационных систем очень широки и разнообразны и простираются от модернизации систем управления обычным и ядерным оружием до аналитических систем фильтрации разведывательных данных различной природы и сложности;

4. Необходимость избегать одномоментного введения в эксплуатацию каких-либо сверхсложных информационных систем, а внедрять различные модули поэтапно, поддерживая, таким образом, военную информационную инфраструктуру в состоянии перманентного обновления.

Приведённые примеры, как нам представляется, помогут ответить на вопрос об эффективности внедрения Федеральной контрактной системы современной России, а именно такая эффективность в очень существенной степени зависит от квалификации специалистов, «играющих» на стороне государства, от их понимания его интересов и умения воплощать такое понимание в требованиях к корпорациям-подрядчикам.

Государственный военный рынок: конкуренции, монополии и судебная практика

Многолетняя деятельность АФКОК как федерального агентства, часто подвергается резкой критике в массовой печати и Конгрессе США. Обычно такая критика отражает картину изощенной и острой тактической борьбы за доступ к федеральной казне, а также к льготам, предоставляемым государством – заказчиком корпорациям – военным подрядчикам.

Так, в подготовленном Главным контрольно-финансовым управлением США в начале XXI века докладе указывалось на угрозы со стороны руководителей АФКОК персонально главному аудитору. От него требовали убрать из доклада негативные выводы о деятельности крупных военных корпораций-подрядчиков.

В докладе обращалось внимание на особо тесные связи между руководством АФКОК и некоторыми корпорациями-подрядчиками (в том числе, «Боингом»), в отношении которых были назначены аудиторские проверки. Неслучайно эти факты (по существу, противоправные действия со стороны аппарата АФКОК) в 2008–2010 гг. получили широкое освещение в печати [8; 10].

В качестве примера «Ассошиейтед пресс» указывало на проведенный в 2008 г. под контролем регионального директора АФКОК К. Андресе аудит «Бехтел групп», которой не хватало необходимой для проведения аудита документации. Несмотря на это, АФКОК выпустило доклад, в котором бухгалтерские процедуры этой корпорации были оценены как «адекватные». Это позволило экспертам МО США полностью доверять гигантскому калифорнийскому строительному концерну «Бехтел групп», за которым стоит «семья» двух президентов США – Дж. Буша-ст. и Дж. Буша-мл. – её реальных главных акционеров.

В другом докладе Главного контрольно-финансового управления США, также подготовленном в начале XXI века, констатировалось, что аудиторы АФКОК в ряде случаев при проведении проверок не смогли соблюсти общепринятые стандарты бизнеса. и что «данному агентству явно не хватает независимости от корпораций-подрядчиков, которых оно проверяет, а также от заказывающих агентств МО, заключивших с ними контракты» [6].

Главный инспектор Минобороны в конце 2009 г. также представил свой отчет. В нём констатировалось, что «в АФКОК сложилась атмосфера, не способствующая проведению качественных аудиторских проверок». При этом главный инспектор МО ссылаясь на аудит корпорации «Боинг», по результатам которого компании было позволено сохранить за собой 217 млн. долл. бюджетных средств только потому, что региональный аудитор АФКОК не исполнил своих обязанностей проверки должным образом. Он приказал подчинённым изменить аудиторский отчет в пользу «Боинга». В связи с этим было отмечено, что «отчёт является дальнейшим подтверждением того, что АФКОК фундаментально подорвано», и что МО должно обратить на эти обвинения самое серьёзное внимание, иначе в будущем никто не будет всерьёз воспринимать ни это агентство, ни его работу» [3].

По результатам расследований главный инспектор уволил руководителя АФКОК.

Для укрепления аппарата АФКОК в 2009 г. был создан Комитет по надзору, состоящий из аудиторов-генералов трёх аудиторских служб и отдела генерального прокурора, для совершенствования деятельности АФКОК. Среди предложенных мер важное место занял контроль военного финансирования.

Последние доклады Главного контрольно-финансового управления содержат озабоченность по поводу отсутствия в АФКОК «приверженности общепринятым стандартам государственного аудита». АФКОК и Министерство обороны серьёзно отнеслись к выводам Управления и в 2010 г. приняли решительные меры по искоренению обнаруженных недостатков. Эти меры включали:

- уменьшение размера аудиторских отделений на местах и увеличение числа управленческого персонала для обеспечения надлежащего надзора;
- совершенствование процедур ежегодных проверок качества аудита;
- исключение тех показателей эффективности деятельности, которые приводили к неправильному поведению персонала;

- применение новых показателей эффективности деятельности АФКОК, способствующих повышению качества аудита;

- создание программы главного эксперта и анонимного веб-сайта, позволяющих сотрудникам сообщать о неправильных действиях руководства.

Среди других факторов, влияющих на объёмы аудиторской работы, следует особо выделить:

- совершенствование «Свода федерального регулирования государственных заказов [2];

- соблюдение действующих стандартов бухгалтерского учёта;

- ревизии, проводимые в военных ведомствах в связи с программой иностранных военных продаж;

- требование большинства должностных лиц Министерства обороны и Конгресса США расширить категории расходов, относимых на оборонные контракты;

- просьбы о поддержке следственных органов США и правоведов, проводящих расследования, и привлечение к судебной ответственности лиц, совершивших мошенничество при заключении контрактов на нужды МО США;

- принятие новой политической линии по военным операциям и восстановительным работам в Ираке и Афганистане.

Государство и военно-финансовый контроль: проблемы совершенствования

Как организация, имеющая единственное назначение, АФКОК обязано обеспечить широкий спектр аудита и финансовых консультаций с целью поддержки переговоров, организации решения вопросов по контрактам МО США, помощи другим государственным служащим, призванным работать с государственными контрактами.

В силу этой задачи АФКОК должно иметь в своём составе подготовленных, высококвалифицированных и профессиональных работников. В обычный год расходы на оплату труда и связанные с ними льготы (оплата отпусков, пенсий) составляют примерно 85% бюджета АФКОК. Законодательные и нормативные требования, направленные на обеспечение исполнения федеральным правительством США своего долга перед общественностью, – главная движущая сила для АФКОК в выполнении его функций.

АФКОК осуществляет функции поддержки, касающиеся надзора и внутреннего контроля со стороны управления министра обороны, генерального инспектора Министерства обороны, Главного контрольного управления и Конгресса. АФКОК оказывает помощь в заключении контрактов сотрудникам министерств Армии, ВМФ, ВВС, Агентства по управлению контрактами Министерства обороны. Аудит АФКОК играет ключевую роль в принятии решений по присуждению и заключению контракта.

В новых политико-исторических условиях XXI века АФКОК разработало новый Стратегический план совершенствования количественных показателей для измерения эффективности применения наёмного труда, «человеческого капитала» и оперативной деятельности корпораций-подрядчиков (предшествующий план был введён в действие в начале 1990-х годов).

Новый Стратегический план АФКОК на 2011–2015 гг. включает пять целей. Они касаются:

- качества производственного окружения (создание и укрепление доверия, взаимное уважение, высокий моральный дух служащих);
- удовлетворения потребностей клиентов (путём оказания аудиторских и консультационных услуг на уровне, соответствующем ожиданиям клиента или превосходящим его требования и ожидания);
- профессиональной компетентности (достижение максимального уровня через совершенствование управления и проведения аудита и услуг);
- аудиторских услуг, направленных на повышение их ценности в глазах клиента (повышение потребительской ценности аудиторской работы и финансового консультирования клиентов путём непрерывной оценки и совершенствования аудита и административных процессов);
- интегрированной ИКТ-структуры (обеспечение работы интегрированных информационно-коммуникационных услуг, что способствует результативности и эффективности в предоставлении услуг для внутренних и внешних клиентов).

Правительственные стандарты требуют от каждой аудиторской организации США, которая проводит проверку, иметь не только систему внутреннего контроля качества, но и проходить внешнюю проверку контроля качества.

Система внутреннего контроля качества каждой аудиторской организации предполагает следование принятым стандартам и аудиторским процедурам. Организации, проводящие аудиторские проверки в соответствии с этими стандартами, должны подвергаться внешним проверкам качества по крайней мере один раз в три года сторонними организациями, которые с ними не аффилированы.

Внешний контроль качества осуществляется в соответствии с руководящими принципами, установленными Советом генеральных инспекторов на основании целостности и эффективности отчётов. Внешней проверяющей организацией для АФКОК является ведомство генерального инспектора МО. Выдача аудиторского заключения без оговорок по результатам проверки означает соответствие отчётности стандартам аудита. Качество завершённых аудиторских отчётов считается залогом того, что пользователь сможет применить их результаты. Организация по контролю за качеством должна проверять выборочно аудиторские отчёты каждый месяц. В заключении, принятом по результатам проверки, отмечаются выявленные ошибки.

АФКОК широко использует количественные методы аудиты, такие как статистическая выборка, кривые обучения, регрессионный анализ.

Все аудиторы АФКОК проходят профессиональную переподготовку каждые два года в соответствии с общепринятыми стандартами правительственного аудита, разработанными Главным контрольным управлением. Требование непрерывного профессионального образования соответствует плану стратегических целей АФКОК. Цель АФКОК – 100%-ный охват аудиторов процессом непрерывного профессионального образования.

Ответственные лица Министерства обороны в процессе переговоров о заключении новых контрактах консультируются на предмет обоснованности предложенных подрядчиком цен. Способность АФКОК своевременно реагировать на эти запросы имеет решающее значение для своевременного за-

ключения контрактов. АФКОК измеряет в процентном отношении количество выпущенных в оговоренный срок аудиторских отчётов по расчётам цен будущего периода.

* * *

Как показывает опыт США, Министерству обороны и другим государственным ведомствам-заказчикам постоянно требуются грамотные юридические консультации, особенно по вопросам финансового контроля и бухгалтерской отчётности. Более того, опирающаяся на Федеральную контрактную систему военная экономика США нуждается в дееспособном «государевом оке», а именно в собственной финансово-бухгалтерской системе, располагающей полномочиями контроля и за процессом присуждения контрактов и за их исполнением, в том числе, за формированием издержек производства корпораций-подрядчиков и субподрядчиков.

Речь идёт о многомиллиардных затратах государства на оборону и их эффективности. И, что особенно важно, – о противостоянии как расхищению федеральной казны, так и коррупции. Органы печати США либерального толка утверждают, что «ВПК США – это раковая опухоль Америки», а их оппоненты в Конгрессе и деловых кругах считают ВПК США «фундаментом американской демократии, основой её мирового лидерства».

В этом контексте подчеркнём ещё раз, что для определения конечной цены новых систем вооружения и аэрокосмической техники используется критерий «сохранения и всемерной поддержки технологического меча Америки», предполагающий техническое превосходство над потенциальным противником.

Список литературы

1. Aviation Week and Space Technology. 2005. Vol. 163.
2. *Brodsky R.* Contractors Improperly Influenced Defense Audits, GAO Finds // Government Executive. 23.07.2008.
3. *Donnelly, John M.* Pentagon Auditors Blasted By New Report // Congressional Quarterly Today. 30.09.2009.
4. Contract Audit Manual (<http://www.dsaa.mil/cam.htm>).
5. FAR 10 U.S.C. 2306a; 41 U.S.C. 254 (b); FAR 15.
6. GAO Report to the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, U.S. Senate. September 2009. DCAA AUDITS. Widespread Problems with Audit Quality Require Significant Reform. GA009-468. (<http://www.gao.gov/new.items/d09468.pdf>).
7. *Lynn III, William J.* Defending a New Domain: The Pentagon's Cyber Strategy // Foreign Affairs. September/October 2010.
8. *O'Harrow R., Hedgpeth D.* Contracting Audit Agency Target of Investigations // The Washington Post. 10.09.2008.
9. Truth in Negotiations Act – TINA. P.L. 87-653 (Современная кодификация, содержит многочисленные уточнения и исключения: 10 U.S.C. 2306a и 41 U.S.C. 254b).
10. United States Government Accountability Office, Allegations That Certain Audits at Three Locations Did Not Meet Professional Standards Were Substantiated, July 2008.