

10.10. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА: МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Кандыбко Н.В., д.э.н., доцент

Федеральное государственное казенное военное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Военный университет»

Эффективность функционирования системы размещения государственного оборонного заказа рассматривается как комплексное понятие, включающее в себя: целевую эффективность как степень достижения системой заданных результатов; экономическую эффективность как соотношение между экономическим эффектом и затратами ресурсов, необходимых для достижения данного эффекта; организационную эффективность, характеризующую инфраструктурную и конкурентную среду размещения заказа, уровень разработки, внедрения и использования нормативного правового, методического, информационного, аналитического обеспечения системы размещения государственного оборонного заказа, а также эффективность бюджетных расходов, выделенных на реализацию оборонного заказа.

Необходимым условием долгосрочного и динамичного развития системы размещения государственного оборонного заказа (ГОЗ) как инструмента регулирования макроэкономических процессов является совершенствование методических подходов к оценке эффективности. В этой связи одним из наиболее важных и приоритетных в развитии системы размещения ГОЗ является вопрос оценки эффективности размещения оборонного заказа.

Как известно, в экономической науке и практике понятие «эффективность» используется в различных аспектах в зависимости от предмета и сферы исследования. Так, Дж. Блек, автор «Толкового словаря по экономике», определяет эффективность как достижение каких-либо определенных результатов с минимально возможными издержками или получение максимально возможного объема продукции из данного количества ресурсов [4].

В «Словаре по экономике» дается следующее определение: эффективность – это отношение между затратами ресурсов и выпуском товаров и услуг. В денежной форме концепция эффективности используется в качестве критерия оценки того, насколько хорошо рынки осуществляют размещение ресурсов [9].

В Большом экономическом словаре эффективность представлена как результат деятельности, программ и мероприятий, характеризующая отношением полученного экономического эффекта, к затратам факторов, ресурсов, обусловившим получение этого результата, достижение наибольшего объема производства с применением ресурсов определенной стоимости [5].

Антипова Т.В., подчеркивая многогранность понятия «эффективность», указывает, что русскому пониманию этого понятия в английском языке соответствуют такие эквиваленты, как *effectiveness* и *efficiency*. Причем если *effectiveness* – это способность достигать поставленных целей, то *efficiency* – оптимальное соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов [3]. Таким образом выделяются целевая и затратно-результативная составляющие категории эффективности.

В настоящее время в российской и зарубежной литературе рассматриваются различные подходы к оценке эффективности. В рамках экономики общественного сектора предусматриваются критерии экономичности и производительности используемых ресурсов, результативности затрат. Оценка эффективности предполагает применение методов анализа издержек и результативности, издержек и выгод с учетом внешних эффектов и фактора времени, с учетом рисков и неопределенности, с применением анализа условий и полноты контрактации [11].

В зарубежных странах при оценке эффективности размещения государственного заказа используют такие критерии, как *value for money* («оптимальная стоимость» в Канаде, «эффективное расходование средств» в Австралии), соответствие продукции запросам потребителей при одновременной оценке разумности таких запусков, обеспечение наилучших условий закупки, соблюдение принципов прозрачности закупок, выбора надежного и квалифицированного поставщика, а также достижение в ходе закупок иных социальных, экономических или экологических целей.

В российской практике в настоящее время используются Методические рекомендации [1], направленные на анализ экономичности деятельности государственного заказчика как субъекта рыночных отношений через оценку проводимых конкурсов на размещение заказов для государственных нужд. Они предназначены для использования государственными заказчиками и содержат методы расчета эффективности расходования бюджетных средств на базе двух основных оценочных показателей: сокращения расхода бюджетных средств и сравнительной эффективности.

Данный методологический подход используется и во Временных методических рекомендациях по осуществлению государственных и муниципальных закупок для субъектов РФ и муниципальных образований (далее – Методические рекомендации), разработанных в рамках плана действий по реализации Программы развития бюджетного федерализма в РФ [2].

Положительная сторона Методических рекомендаций заключается в комплексном подходе к оценке эффективности, состоящем в расчете монетарной и индикативной эффективности размещения заказа.

Вместе с тем, в данном документе в основу расчета экономической эффективности заложен принцип совершенного порядка размещения государственного заказа, основанный на утверждении, что качественно работающая система размещения заказов обеспечивает развитие конкуренции, разумной открытости, справедливости, контроля, регламентации процедур и сама по себе дает эффект, превышающий затраты на ее функционирование. Принятие этого утверждения сводит задачу оценки достигнутого экономического эффекта к мониторингу и анализу соответствия практики размещения заказов нормам законодательства.

Оценка эффективности размещения заказов (на основании процедур, описанных в Методических рекомендациях) сводится к определению так называемой условной экономии, образующейся как разница между начальной ценой контракта, указанной заказчиком в конкурсной документации, и ценой, по которой контракт заключен с победителем конкурса. При этом система размещения заказов в этом случае не оценивается и не анализируется.

Такой подход к оценке эффективности размещения ГОЗ по единственному критерию экономии бюджетных средств, представляется не совсем корректным, так как:

- недостаточно развито методическое обеспечение расчета начальной цены контракта;
- не учитываются неценовые факторы, влияющие на выбор поставщика, начиная от качества продукции, условий поставки и заканчивая уровнем квалификации и надежности исполнителей ГОЗ;
- требования к сложной, наукоемкой оборонной продукции постоянно повышаются, сопровождаясь усложнением системы кооперационных связей, вследствие чего имеет место тенденция удорожания, которую нельзя игнорировать;
- экономия бюджетных средств несовместима с условиями возрастающих внешних угроз (приближение НАТО к границам Российской Федерации, терроризм и т.д.);
- не учитываются расходы на обеспечение функционирования системы размещения ГОЗ.

Следовательно, оперировать показателем экономии бюджетных средств возможно исключительно как одной из целой системы.

При выявлении содержания эффективности, как правило, исследуются две концептуальные составляющие. Первая – результативность, которая характеризует степень достижения планируемого результата. Вторая оценивает минимизацию издержек на единицу выпускаемого продукта или оказываемых услуг, т.е. эффективность в смысле экономичности. В свою очередь обеспечение государственных нужд, как экономическая деятельность государства, имеет результаты деятельности (outcome) и собственно показатели объема деятельности (output). Результатом (outcome) той или иной экономической деятельности государства называют последствия для общества от предоставления ему государством товаров или услуг. Несколько иной экономический смысл имеет термин (output), он характеризует количество произведенных товаров, работ, услуг. Т.е. достижение результатов (outcome) есть цель экономической деятельности государства, а выпуск (output) – средство, инструмент [10]. Например, обеспечение оборонных нужд страны является целью реализации государственного оборонного заказа, а закупки вооружения, военной и специальной техники выступают как инструмент ее достижения.

Этой же точки зрения придерживается и военная наука, выделяя два вида эффективности: целевую и экономическую [6]. Под целевой эффективностью понимают отношение конечного эффекта – цели за определенный промежуток времени к затратам ресурсов, необходимым для его достижения, а под экономической – отношение экономического эффекта к затраченным ресурсам, необходимым для обеспечения деятельности или фактически израсходованных.

Основываясь на таком методологическом подходе, эффективность функционирования системы размещения ГОЗ понимается как комплексное понятие, включающее в себя следующие компоненты (рис. 1):

- во-первых, целевую эффективность как степень достижения системой заданных результатов;
- во-вторых, экономическую эффективность как соотношение между экономическим эффектом и затратами ресурсов, необходимых для достижения данного эффекта;
- в-третьих, организационную эффективность, характеризующую инфраструктурную и конкурентную среду размещения заказа, уровень разработки, внедрения и использования нормативного правового, методического, информационного, аналитического обеспечения системы размещения ГОЗ;
- в-четвертых, эффективность бюджетных расходов, выделенных на реализацию оборонного заказа.

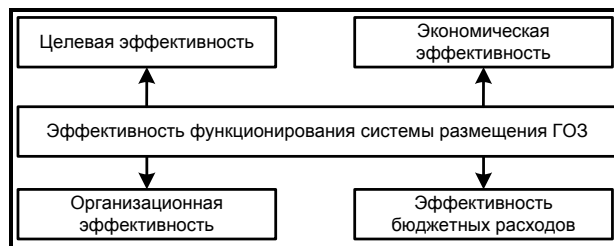


Рис. 1. Декомпозиция категории «Эффективность функционирования системы размещения ГОЗ»

Конечным целевым эффектом размещения ГОЗ является поставка в установленные сроки, на заданных условиях оборонной продукции установленного качества, необходимой для обеспечения жизнедеятельности Вооруженных сил РФ, других войск и выполнения ими задач по поддержанию обороноспособности и безопасности страны.

Основным методом оценки степени достижения целей функционирования системы размещения ГОЗ является план-факт анализ. Суть анализа состоит в сравнении плановых и фактических значений. Плановым уровнем эффективности может быть уровень 100%, когда при размещении оборонного заказа полностью достигаются объемные показатели ГОЗ, установленные в постановлении Правительства РФ «О государственном оборонном заказе на текущий год и плановый период».

Целевые показатели должны удовлетворять таким требованиям, как значимость, надежность, чувствительность и специфичность. Показатели должны по возможности носить количественный характер, быть измеряемыми с относительно низкими издержками на регулярной основе.

Для оценки целевой эффективности функционирования системы размещения ГОЗ целесообразно использовать следующую формулу:

$$\mathcal{E}_ц = \frac{\sum_{i=1}^n \Pi_i}{n}, \quad (1)$$

где

$\mathcal{E}_ц$ – целевая эффективность функционирования системы размещения ГОЗ;

Π_i – целевые показатели эффективности функционирования системы размещения ГОЗ;

n – количество целевых показателей.

При $\Pi_i < 100\%$ целевой эффект от размещения оборонного заказа меньше запланированного. В этом случае проводится анализ хода реализации ГОЗ и разрабатываются предложения по корректировке процесса размещения оборонного заказа с целью сокращения (ликвидации) отставания фактических результатов от программных показателей.

Если $\Pi_i > 100\%$, то фактические результаты функционирования системы размещения ГОЗ соответствуют либо превышают плановые показатели.

Рассматривая экономическую эффективность размещения ГОЗ $\mathcal{E}_э$, следует сравнивать экономический эффект, возникший от размещения заказа \mathcal{E} , с затратами, которые были осуществлены в связи с таким размещением \mathcal{Z} :

$$\mathcal{E}_э = \frac{\mathcal{E}}{\mathcal{Z}}. \quad (2)$$

Экономический эффект, возникающий при размещении оборонного заказа, может выражаться:

- в прямой экономии бюджетных средств (вследствие снижения цен в результате размещения ГОЗ);
- в приобретении оборонной продукции более высокого качества;
- в приобретении оборонной продукции на более выгодных условиях:
 - сокращение сроков поставок;
 - оплата без аванса;
 - более длительный срок гарантийного обслуживания и т.п.;
- в приобретении оборонной продукции с более низкой стоимостью владения;
- в различного рода сопутствующих экономических эффектах:
 - снижение уровня коррупции;
 - повышение степени открытости рынка оборонной продукции;
 - повышение инвестиционной привлекательности оборонного заказа и др.

Что касается затрат на размещение заказа, они должны составлять не более нормативно установленного значения, обусловленного спецификой предмета закупки. Необходимо учитывать, что не могут быть несущественными затраты на организацию размещения заказа на сложные объекты закупки. Например, зарубежная практика предусматривает затраты на организацию размещения заказа, уровень которых может достигать 3-5% от цены контракта. В нашей стране, по данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат), затраты на проведение открытых конкурсов составляют около 0,02% от цены контракта [8].

Анализ затрат, возникающих у государственных заказчиков в ходе размещения заказов, позволил сделать вывод о возможности их классификации следующим образом:

- материальные затраты – возникают у государственных заказчиков при организации размещения заказа и сопряжены, например, с расходами на услуги специализированных и экспертных организаций, расходными материалами, оснащением помещений для заседания комиссий по размещению заказов, услуг связи и т. д.;
- трудозатраты – затраты на исполнение установленных законом процедур, таких как подготовка надлежащих документов для размещения заказа, организация и перераспределение некоторых должностных обязанностей сотрудников государственного заказчика, привлечение дополнительных кадров для организации процедуры и т. д.;
- обеспечение инфраструктуры закупок – расходы на информационное обеспечение, обучение персонала для проведения процедур размещения заказов и т.д.

Учету должны подлежать как затраты закупающей организации, так и затраты, связанные с процессом размещением заказа на системном уровне – с осуществлением контроля в сфере государственных закупок, с ведением реестров, с работой официального сайта и т.д.

Непосредственно показатель экономической эффективности по конкретной закупке $\mathcal{E}_{кз}$ рассчитывается как:

$$\mathcal{E}_{кз} = \frac{(C_{нач} - C_{кон}) * H}{З} * 100, \quad (3)$$

где

$C_{нач}$ – начальная цена контракта;

$C_{кон}$ – цена, по которой заключается государственный контракт;

H – количество закупленной продукции, по которой заключается государственный контракт;

$З$ – затраты заказчика на организацию и проведение торгов.

Для определения организационной эффективности применяются показатели, характеризующие все стадии процесса размещения ГОЗ – планирование, размещение

заказа, исполнение контракта и дающие наиболее полное представление о функционировании системы.

Оценка организационной эффективности $\mathcal{E}_{орг}$ проводится путем суммирования значений по каждому из нижеприведенных критериев с учетом их весовых коэффициентов α :

$$\mathcal{E}_{орг} = Q1 * \alpha_1 + Q2 * \alpha_2 + Q3 * \alpha_3 + Q4 * \alpha_4 + Q5 * \alpha_5. \quad (4)$$

Весовые значения критериев определяются в долях от единицы экспертным путем исходя из их сравнительной значимости.

Q1 – критерий, отражающий соответствие деятельности государственного заказчика действующему законодательству в сфере размещения заказов.

Q2 – критерий, учитывающий долю закупок, осуществленных путем проведения конкурсов, аукционов либо запросов котировок, в общем объеме закупок.

Q3 – критерий, отражающий качество планирования размещения заказа, при расчете которого выявляются наличие отклонений фактически проведенных закупок от плана, наличие незапланированных закупок, непроведение плановых закупок, нарушение сроков проведения, частота внесения изменений в извещения, конкурсную, аукционную документацию и протоколы.

Q4 – критерий, отражающий сроки и качество исполнения контрактов.

Q5 – критерий, позволяющий оценить, насколько правильно государственным заказчиком определены начальные цены контрактов.

Анализ трактовок категории «эффективность использования бюджетных средств» в действующем законодательстве показывает отсутствие четкости, ясности и единых подходов к определению данного понятия. Во многих документах практически не делается различий между понятиями «эффект» и «эффективность».

Вместе с тем, необходимо учитывать следующее: если «эффект» является абсолютным показателем и характеризует результат, то «эффективность» является относительным показателем и характеризует процесс, в результате которого был получен результат. Эффективность связана с эффектом через затраты ресурсов, необходимые для осуществления процесса, в результате которого был получен эффект (результат). Применительно к системе размещения ГОЗ эту связь можно охарактеризовать формулой:

$$\mathcal{E}_{БР} = \frac{Рез}{РБ}, \quad (5)$$

где

$\mathcal{E}_{БР}$ – показатель эффективности бюджетных расходов;

$Рез$ – результаты, достигнутые при использовании бюджетных ресурсов, поступивших в систему размещения ГОЗ;

$РБ$ – расходы бюджета на реализацию ГОЗ.

Следовательно, повышение эффективности бюджетных расходов может производиться двумя основными способами:

- путем снижения (экономии) расходов;
- путем увеличения количества (качества) результатов от использования запланированной суммы денежных средств.

В первом случае наиболее эффективным может быть признан такой вариант расходования бюджетных средств, при котором минимизируются затраты на достижение заранее определенного результата, то есть должны соблюдаться следующие условия:

$$Рез = const;$$

$P_b \rightarrow \min.$

Такая ситуация может сложиться при проведении запросов котировок или аукционов, при которых все параметры оборонной продукции заранее определены и в расчет принимается только цена поставщика. При проведении конкурса экономия возможна только в случае, если данный критерий оценки будет задан в конкурсной документации изначально как доминирующий (например, весомость критерия оценки «цена» будет более 50%), что позволит снизить уровень контрактных цен на оборонную продукцию.

Однако сведение проблемы эффективности бюджетных расходов только к экономии бюджетных средств, представляется весьма ограниченным. Второй вариант повышения эффективности бюджетных расходов должен быть основан на следующей модели:

$P_{ez} \rightarrow \max;$

$P_b = \text{const.}$

В этом случае эффективность означает достижение максимального результата при заданном (плановом) объеме бюджетных ресурсов. Система размещения ГОЗ позволяет решать и задачу максимизации эффекта от использования выделяемых ресурсов. Максимируемым эффектом может быть улучшение тактико-технических и эксплуатационных характеристик поставляемой продукции (к примеру, увеличение межремонтного ресурса техники; снижение расходов, связанных с содержанием вооружения и военной техники; улучшение экологических характеристик; создание дополнительных удобств, связанных с эксплуатацией вооружения и т.д.).

В большей степени указанная задача решается, когда предметом размещения ГОЗ являются научно-исследовательские или опытно-конструкторские работы, так как в этом случае заказчик продукции (работ, услуг) может устанавливать в условиях конкурсного отбора претендентов одним из критериев – улучшение показателей указанных характеристик.

Большинство показателей эффективности бюджетных расходов имеют денежное выражение и находятся в тесной зависимости от сроков образования. В связи с инфляцией, а также с учетом альтернативных возможностей использования финансовых средств их номинальные значения в различные периоды времени не являются сопоставимыми. Для сравнения будущих показателей эффективности с сегодняшними необходимо их приведение к сопоставимым величинам, осуществляемое с помощью дисконтирования. Дисконтирование дефлированных показателей производится по формуле [7]:

$$S_t = S_0 + (1 + E^t), \quad (6)$$

где

S_t – будущее значение показателя;

S_0 – сегодняшнее значение показателя;

E – норма дисконта, являющаяся экзогенно задаваемым основным экономическим нормативом, используемым при оценке эффективности (рекомендуется ставка рефинансирования Центрального банка РФ);

t – период дисконтирования.

Для учета инфляционных процессов при использовании показателей, рассчитанных в текущих ценах, формулу (6) рекомендуется корректировать с учетом процента инфляции j :

$$S_t = S_0 * \frac{(100 + E^t) / 100}{(100 + j^t) / 100}, \quad (7)$$

где E и j выражены в процентах в год.

Очевидно, что все компоненты эффективности функционирования системы размещения ГОЗ теснейшим образом связаны между собой и могут быть объединены в интегральный показатель оценки эффективности функционирования системы размещения ГОЗ $\mathcal{E}_{\text{инт}}$, который рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_{\text{инт}} = \sum_{k=1}^K V_k * F_k, \quad (8)$$

где

V_k – вес k -го компонента;

F_k – балльное значение k -го компонента эффективности функционирования системы размещения ГОЗ, определяемое экспертным путем, в зависимости от фактического значения.

На основании рассчитанной величины $\mathcal{E}_{\text{инт}}$ предлагается выделять следующие уровни оценки эффективности функционирования системы размещения ГОЗ:

- уровень 1 (эффективный) – интегральный показатель оценки более 80 баллов;
- уровень 2 (умеренно эффективный) – интегральный показатель оценки находится в диапазоне от 50 до 80 баллов;
- уровень 3 (неэффективный) – интегральный показатель оценки менее 50 баллов.

Методика комплексной оценки эффективности функционирования системы размещения ГОЗ позволяет:

- выявить «узкие» места в функционировании системы размещения ГОЗ путем определения, за счет каких показателей снижается эффективность закупок;
- провести сравнительный анализ функционирования подсистем размещения ГОЗ и ранжировать государственных заказчиков по степени эффективности проведения закупок;
- иметь полную информацию о проблемах формирования, размещения и исполнения оборонного заказа;
- повысить дисциплину исполнения государственных контрактов;
- анализировать имеющиеся нарушения законодательства при размещении оборонных заказов.

Литература

1. О методических рекомендациях по оценке эффективности проведения конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд [Электронный ресурс] : письмо М-ва экономического развития РФ от 27 марта 2003 г. №АШ-815/05. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Временные методические рекомендации по осуществлению государственных и муниципальных закупок для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.econom.gov.ru>.
3. Антипова Т.В. Оценка эффективности деятельности бюджетополучателей – субъектов сектора государственного управления [Текст] / Т.В. Антипова, Н.В. Фадейкина // Сибирская финансовая школа. – 2008. – №5. – С. 141-146.
4. Блек Дж. Экономика [Текст] : толковый словарь ; англо-русский / Дж. Блек. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 840 с.
5. Большой экономический словарь [Текст] / под ред. А.Б. Борисова. – М. : Книжный мир, 2009.
6. Военно-экономический анализ [Текст] : под ред. Викулова С.Ф. – М. : Военное издательство, 2007.
7. Закутнев С.Е. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на военный результат [Текст] / С.Е. Закутнев. – М. : ВУ, 2010. – 194 с.
8. Серединцев Д.С. Развитие системы управления государственными закупками [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Д.С. Серединцев. – М., 2009. – 226 с.

9. Словарь по экономике [Текст] / пер. с англ. ; под ред. П.А. Ватника. – СПб. : Экономическая школа, 1998. – 762 с.
10. Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок [Текст] / И.И. Смотрицкая. – М. : Либроком, 2009.
11. Якобсон Л.И. Эффективность государственных закупок [Текст] / Л.И. Якобсон // Конкурсные торги. – 2001. – №12.

Ключевые слова

Система размещения государственного оборонного заказа; конкурсы; аукционы; запросы котировок; эффект; эффективность; результативность; целевая эффективность; экономическая эффективность; организационная эффективность; эффективность бюджетных расходов.

Кандыбко Наталья Викторовна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что повышение эффективности военно-экономической деятельности, в том числе в сфере размещения государственного оборонного заказа, на современном этапе для Российской Федерации является ключевой задачей военного строительства и реформирования военной организации государства.

Анализ действующих в настоящее время методик монетарной и индикативной оценки эффективности размещения государственного заказа позволил автору прийти к выводу, что существующие методические подходы, ориентированы на оценку эффективности размещения заказа на простые объекты закупки и не позволяют оценить эффективность работы системы размещения заказа, поскольку не учитывают затраты и другие показатели самой системы.

Для решения данной проблемы автором предложен комплексный подход к оценке эффективности функционирования системы размещения государственного оборонного заказа с точки зрения целевой, экономической, организационной эффективности, а также эффективности бюджетных расходов.

Научная новизна и практическая значимость. Автор рассматривает экономический эффект функционирования системы размещения государственного оборонного заказа не только как прямую экономию бюджетных средств, но и как повышение конкуренции и прозрачности процедур размещения заказа, поддержку определенных групп поставщиков, а также стимулирование развития инновационного производства.

В статье убедительно аргументируется положение о том, что эффективность размещения государственного оборонного заказа является поликритериальной величиной, которую можно рассматривать как интегральный показатель на разных уровнях функционирования системы, как синергетический результат взаимодействия всех институтов и механизмов рассматриваемой системы.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Чистов И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой управления экономической производством и ремонта вооружения и техники, заслуженный деятель науки РФ