

ЭФФЕКТИВНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ОБОРОННОГО ЗАКАЗА

В статье рассматривается идея о том, что формирование перспективного облика Вооруженных сил Российской Федерации требует новых подходов к организации финансово-экономической деятельности, обеспечению прозрачности расходов федерального бюджета на национальную оборону, совершенствованию всего армейского финансового механизма.

Ключевые слова: бюджетные расходы, эффективность бюджетных расходов, бюджетные средства, формирование и исполнение бюджета, механизм финансирования.

Новый подход к оценке эффективности размещения Государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) по единственному критерию экономии бюджетных средств некорректен вследствие следующих обстоятельств: недостаточно развито методическое обеспечение расчета начальной цены контракта; требования к сложной, наукоемкой 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 России, терроризм и т. д.); не учитываются расходы на обеспечение функционирования системы размещения ГОЗ.

В условиях рыночного хозяйствования необходимо обосновывается и раскрывается интегральный характер понятия *эффективность функционирования системы размещения ГОЗ*, которое включает 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 ГОЗ; *эффективность бюджетных расходов*, выделенных на реализацию оборонного заказа.

Конечным целевым эффектом размещения ГОЗ является поставка оборонной продукции в установленные сроки, на заданных условиях, установленного качества, необходимой для обеспечения жизнедеятельности ВС 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. Плановым уровнем эффективности должен быть уровень 100 %, когда при размещении оборонного заказа полностью достигаются объемные показатели ГОЗ, установленные Постановлением Правительства РФ «О государственном оборонном заказе на текущий год и плановый период» (рис. 1–2).

* © Намитулина А.З., Прокофьев М.Н., 2013

Намитулина Анжела Захитовна (anamitulina@yandex.ru), Прокофьев Михаил Николаевич (mikaelprokoffiev@mail.ru), кафедра государственных и муниципальных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, 101000, Российская Федерация, г. Москва, Малый Златоустинский пер., 7.

Темпы роста (снижения) ГОЗ Минобороны России
в части закупок ВВТ (в % к предыдущему году)

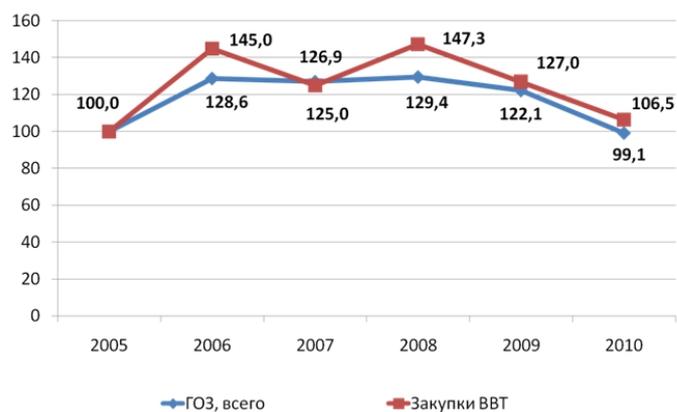


Рис. 1. Темпы роста (снижения) ГОЗ Минобороны России
в части закупок ВВТ (в % к предыдущему году)

Экономический эффект, возникающий при размещении оборонного заказа, может выражаться в прямой экономии бюджетных средств (вследствие снижения цен в результате размещения заказа); 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.).

Государственный оборонный заказ Минобороны России в
части ВВТ (млрд руб.)

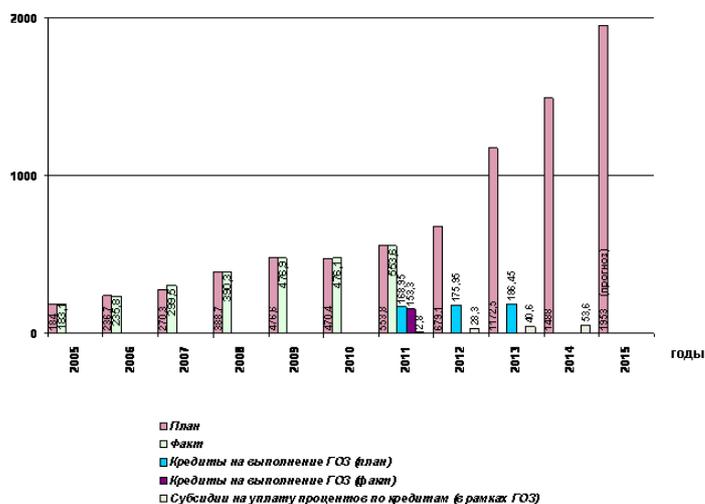


Рис. 2. Государственный оборонный заказ Минобороны России
в части ВВТ (млрд руб.)

Что касается затрат на размещение заказа, то 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.

Анализ практики применения проектного управления за рубежом и в России позволяет сделать вывод, что внедрение проектного управления приобретает особую актуальность в сфере реализации технологически сложных, наукоемких оборонных проектов, связанных с созданием новых образцов вооружения, военной и специальной техники.

Для реализации предложенной модели необходимо развивать и совершенствовать финансовый контроль военно-бюджетных расходов, ориентированных на результат, по следующим направлениям:

- приведение методологического обеспечения финансового контроля в соответствие с принципами и стандартами, установленными Международной организацией высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) и Европейской организацией высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ);
- унификация регламентов и стандартов деятельности контрольных органов;
- разработка адекватного характеру решаемых задач методического обеспечения деятельности контрольных органов;
- внедрение в практическую деятельность органов финансового контроля аудита эффективности военно-бюджетных расходов;
- разработка механизма взаимодействия органов финансового контроля как между собой, так и с правоохранительными органами;
- четкое разграничение полномочий и ответственности между органами финансового контроля;
- совершенствование действующего механизма ответственности за нарушение бюджетного законодательства;
- повышение эффективности системы управления в органах финансового контроля;
- развитие информационных технологий в деятельности органов финансового контроля.

При разработке и обосновании предложений и рекомендаций по организации внутреннего финансового аудита и ведомственного мониторинга финансово-экономической деятельности Вооруженных сил подчеркивается, что применительно к распорядителям и получателям средств военного бюджета необходим специализированный внутренний финансовый аудит, учитывающий особенности финансово-экономической деятельности контролируемых объектов. Внутренний финансовый аудит финансово-экономической деятельности Вооруженных сил можно представить как комплекс мероприятий по организации регулярного наблюдения и оценки эффективности и результативности финансово-экономической деятельности ведомства, его структурных подразделений и подведомственных организаций по достижению стратегических целей и решению тактических задач в сфере обеспечения обороны и военной безопасности государства, в том числе предусмотренных в рамках реализации бюджетных целевых программ, а также своевременного выявления и устранения отклонений в работе, контроля достоверности полученных результатов с последующей выработкой информационной базы для принятия управленческих решений.

Такой детальный подход позволяет определить структуру ГОЗ (рис. 3).

Применительно к предметной области исследования необходимо определить управление проектом (проектное управление) как особый вид управленческой деятельности государственных заказчиков, базирующийся на предварительной раз-

работке комплексно-системной модели действий по размещению оборонного заказа и направленный на реализацию этой модели в случаях, когда для эффективного управления деятельностью важное значение имеет анализ внутренней структуры всего комплекса работ.

Структура государственного оборонного заказа
Минобороны России в части ВВСТ (%)*



*) без учета субсидий на уплату процентов по кредитам на выполнение ГОЗ, полученных под государственные гарантии
**) плановые показатели

Рис. 3. Структура государственного оборонного заказа
Минобороны России в части ВВСТ (%)

Переходы от одной работы к другой определяют основное содержание всей деятельности; достижение целей деятельности связано с последовательно-параллельным выполнением всех элементов этой деятельности; ограничения по времени, финансовым, материальным и трудовым ресурсам имеют особое значение в процессе выполнения комплекса работ.

Внедрение проектного управления в систему размещения ГОЗ требует создания соответствующих организационных структур управления проектами. Основные предпосылки формирования ОСУП заключаются в следующем:

- в современных экономических условиях размещение ГОЗ требует новых, специфических видов деятельности, например, проведения маркетинговых исследований, оценки и минимизации рисков, расчета многоцелевых сетевых моделей, многоступенчатой системы проектного и функционально-стоимостного анализа и т. д.;
- размещение заказов на сложные объекты закупки требует усложнения конкурсных процедур, проведения многоэтапных конкурсов, а также особых подходов к содержанию и заключению государственных контрактов;
- переход к контрактной системе заказов оборонной продукции требует повышения персональной ответственности за размещение и исполнение оборонного заказа;
- затяжное реформирование системы заказов оборонной продукции привело к нарушению сложившейся системы управления размещением ГОЗ, что вызывает необходимость формирования обособленных управляющих структур.

Целью создания и функционирования новой системы управления является размещение утвержденного ГОЗ с заданными требованиями, в установленные сроки и в пределах выделенных ассигнований, а основными задачами — координация деятельности заказчиков перспективных систем, комплексов и образцов ВВСТ, а также управление и контроль работ, выполняемых исполнителями ГОЗ [1].

Основное преимущество управления реализацией ГОЗ в новой форме заключается в том, что появляется возможность в рамках одной организационной системы обеспечить прохождение образца оборонной продукции по всем стадиям жизненного цикла и тем самым повысить эффективность использования финансовых ресурсов и вероятность успешной реализации оборонного заказа.

С институциональной точки зрения новую систему управления целесообразно создавать как самостоятельные подразделения Федерального агентства по поставкам вооружения, военной и специальной техники и материальных средств на базе функционального, матричного или проектно-целевого подходов.

Методологическим инструментарием для генерации и системного проектирования целостной интегрированной системы управления размещением крупных оборонных проектов является системная модель управления проектами, которая позволяет алгоритмическим путем осуществлять проверку на полноту и достаточность множества процессов (задач) в системе управления и устанавливать логику и взаимосвязи между ними.

Необходимым условием долгосрочного и динамичного развития системы размещения ГОЗ как инструмента регулирования макроэкономических процессов является совершенствование методических подходов к оценке эффективности ее функционирования (см. подробнее [2–3]).

В настоящее время в российской практике используются Методические рекомендации по оценке эффективности конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд, которые основываются, прежде всего, на данных, получаемых в рамках системы государственного статистического наблюдения, и предусматривают расчет двух показателей: сокращение расхода бюджетных средств и сравнительную эффективность. При этом система размещения заказов не оценивается и не анализируется.

Предлагается выделять следующие уровни оценки эффективности функционирования системы размещения ГОЗ:

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

Предложенная методика комплексной оценки эффективности функционирования системы размещения ГОЗ позволяет выявить «проблемные» места в функционировании системы путем определения показателей снижения эффективности закупок, провести сравнительный анализ функционирования подсистем размещения ГОЗ и ранжировать государственных заказчиков по степени эффективности размещения ГОЗ, а также иметь полную информацию о проблемах планирования, размещения и исполнения оборонного заказа [4].

Проведенный анализ современного состояния и проблем функционирования системы размещения государственного оборонного заказа с целью разработки направлений ее совершенствования в интересах укрепления обороноспособности и безопасности государства позволил сформулировать следующие теоретические выводы.

Размещение ГОЗ представляет собой военно-экономический процесс, направленный на поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности государства. В соответствии с этим оборонному заказу принадлежит важная роль в поддержании и развитии военно-экономических, военно-технических, военно-социальных и собственно военных слагаемых обороноспособности и безопасности страны [1].

Анализ содержания и военно-экономической сущности категории «государственный оборонный заказ» показывает, что его можно рассматривать с разных точек зрения, а именно: как правовой акт; как плановый документ, разрабатываемый на основе государственной программы вооружения; как составную часть государственного заказа и экономическую категорию, которая представляет собой часть системы военно-экономических отношений, складывающихся между субъектами военно-экономической деятельности по поводу материально-технического обеспечения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований и органов в интересах укрепления обороноспособности и военной безопасности государства.

Библиографический список

1. Балыбердин А.Л. Финансирование национальной обороны: вопросы теории и практики. М.: Палеотип, 2004.
2. Воробьев В.В. Финансово-экономическое обеспечение оборонной безопасности России: проблемы и пути решения. СПб.: Изд-во СПб. ГУЭФ, 2003.
3. Эволюция подходов к определению денежных потоков предприятия / А.И. Бородин [и др.] // Вестник СамГУ. 2013. № 1 (102). С. 125–131.
4. Военный бюджет государства. Методы обоснования и анализа / под общ. ред. Г.С. Олейника. М.: Воениздат, 2000.
5. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: [постановление Правительства РФ № 249 от 22.05.04 г. (ред. от 23.12.04 г.)]. Доступ из СПС «Гарант» (вер. 7.02.1.058 от 13.02.2010 г.).
6. Руководство о финансовом обеспечении и особенностях бюджетного учета в Вооруженных силах Российской Федерации: [приказ министра обороны РФ № 250дсп от 07.05.2008 г.].
7. О Военной доктрине Российской Федерации: [указ Президента РФ № 146 от 05.02.2010 г.] // Независимое военное обозрение. 2010. № 5.
8. Об утверждении классификации расходов по бюджетной смете Министерства обороны Российской Федерации: [приказ министра обороны РФ № 200дсп от 30.04.2008 г.].
9. Бюджетная система России: учебник для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.

*A.Z. Namitulina, M.N. Prokofiev**

EFFICIENCY OF ON-BUDGET EXPENDITURES ALLOCATED ON THE REALIZATION OF DEFENSE ORDER

Creation of an adequate image of the Armed Forces of the Russian Federation requires new approaches to the organization of financial and economic activities, ensuring of transparency of federal spending on national defense, improvement of the whole army financial mechanism.

Key words: on-budget expenditures, efficiency of on-budget expenditures, budgetary funds, formation and execution of budget, financing vehicle.

* *Namitulina Anzhela Zakhitovna* (anamitulina@yandex.ru), *Prokofiev Mikhail Nikolaevich* (mikaelprokoffiev@mail.ru), the Dept. of State and Municipal Finances, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, 101000, Russian Federation.