

Военно-экономический вестник / Military Economic Bulletin <https://voenvestnik.ru>

2021, №4 / 2021, No 4 <https://voenvestnik.ru/issue-4-2021.html>

URL статьи: <https://voenvestnik.ru/PDF/01ECVV421.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Кандыбко, Н. В. Теоретико-методологические аспекты оценки эффективности процесса государственных оборонных закупок / Н. В. Кандыбко // Военно-экономический вестник. — 2021. — № 4. — URL:

<https://voenvestnik.ru/PDF/01ECVV421.pdf>

Кандыбко Наталья Викторовна

ФГКВОУ ВО «Военный университет» Министерства обороны Российской Федерации, Москва, Россия

Начальник НИО (военно-гуманитарных исследований)

Доктор экономических наук, профессор

E-mail: nataliya_v_@mail.ru

Теоретико-методологические аспекты оценки эффективности процесса государственных оборонных закупок

Аннотация. В исследовании рассмотрены современные научные взгляды на категорию «эффективность», проанализированы современные методические подходы к оценке эффективности государственных оборонных закупок и аргументировано положение о том, что существующие методики ориентированы на оценку экономической эффективности, не учитывают целевую и организационную эффективность, а также содержат субъективные критерии оценки.

Ключевые слова: эффективность; экономичность; результативность; оборонные закупки; контрактная система; бюджетный процесс

Мировая практика показывает, что наиболее эффективным способом реализации всех принципов закупок является проведение публичных конкурентных процедур. Достойной альтернативы процессу размещения государственных заказов нет, так как закрытость и субъективизм их осуществления порождают коррупцию и нерациональное расходование бюджетных средств [1].

Выявлению наиболее значимых направлений повышения эффективности в указанной сфере способствует развитый научно-методический аппарат оценки эффективности закупок.

В экономической науке и практике понятие «эффективность» используется в различных аспектах в зависимости от предмета и сферы исследования. Так, Дж. Блэк, 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» [2].

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» [3].

В Большом экономическом словаре эффективность представлена «как результат деятельности, программ и мероприятий, характеризуемая отношением полученного экономического эффекта, к затратам факторов, ресурсов, обусловившим получение этого

результата, достижение наибольшего объема производства с применением ресурсов определенной стоимости» [4].

Антипова Т.В. подчеркивая многогранность понятия «эффективность», указывает, что «русскому пониманию «эффективности» 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» [5]. Таким образом, выделяются целевая и затратно-результативная составляющие категории эффективности.

Задача эффективного управления сводится к поиску некоторого множества оптимальных значений внутренних показателей, при которых выходные показатели достигнут экстремума. Здесь возникают сложные методические проблемы выработки системы показателей, установления связи между показателями и разработки методик оптимизации внутренних показателей. Любой показатель должен включать в себя количественные значения и набор содержательных признаков, в которых отражаются:

- объект измерения;
- сущность процесса;
- единицу измерения;
- величина (количественное значение);
- период функционирования системы или момент, к наступлению которого измерен показатель;
- пространственное положение системы;
- характер исходной информации, формирующей значение показателя (норматив, фактические данные).

В общем смысле эффективность означает степень достижения максимального или оптимального (необходимого) результата при минимуме издержек или негативных последствий.

В законодательстве о контрактной системе под эффективностью понимается «достижение заказчиками заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд». Реализация принципа эффективности обеспечивается различными инструментами, предусмотренными в законе, такими как планирование, нормирование, использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Вместе с тем, следует отметить, что понятие «достижение заказчиками заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд» в Законе № 44-ФЗ не раскрывается.

Оценка эффективности закупочной деятельности в первую очередь опирается на экономическую эффективность. Во главе угла должен быть экономический эффект от произведенных закупок (экономия средств, наиболее выгодные условия исполнения контракта, улучшение качества товаров, работ, услуг, снижение стоимости расходов на обслуживание и т. д.) и произведенные материальные затраты для его достижения (содержание персонала, затраты на проведение процедур и т. д.).

Также необходимо учитывать, что затраты на проведение закупок в масштабах различных заказчиков или государства в целом несопоставимы, поскольку существенный объем расходов, связанных с проведением закупок, берет на себя государство (в т. ч., расходы на создание, техническую поддержку, обеспечение функционирования и развития единой

информационной системы, формирование нормативной базы, согласование и контроль в сфере закупок и т. д.). Так, например, расходы на создание, развитие и обеспечение официального сайта и единой информационной системы в сфере закупок в России составляли в 2010–2014 гг. и в 2015–2017 гг. порядка 2,8 и 1,8 млрд руб. соответственно [6].

Для оценки эффективности закупок в России используются различные методики. Вместе с тем, на законодательном уровне они не закреплены. Также не регламентированы порядок расчета экономического эффекта отдельных закупок, закупок в целом, критерии оценки эффективности.

Оценка эффективности государственных закупок с позиции эффективности расходования бюджетных средств предполагает расчет их экономии по конкретной закупке или по всем закупкам. Такой подход к оценке позволяет в режиме реального времени осуществить расчет экономии, но при этом полный анализ и оценка закупки и контрактной системы в целом не осуществляются. Кроме того, необходимо отметить, что расчет экономии производится от сформированной заказчиком начальной (максимальной) цены контракта, которая не всегда соответствует реальной рыночной цене.

Для оценки эффективности государственных закупок, используя данные единой информационной системы, А.А. Храшкин предлагает использовать следующие критерии [7]:

- экономия в результате проведения закупки;
- уровень конкуренции при проведении закупок;
- удобство работы пользователей в единой информационной системе;
- экономия мер регулирования;
- дисциплина соблюдения нормативных правил проведения закупок.

Необходимо отметить, что указанные методики не в полной мере удовлетворяют потребностям оценки эффективности в сфере закупок для обеспечения обороны, т. к. основным критерием оценки эффективности является экономия бюджетных средств.

Такой подход к оценке эффективности закупок для обеспечения обороны не состоятелен в силу ряда причин, таких как:

- обоснование начальной (максимальной) цены контракта в основном осуществляется по правилам, предусмотренным для продукции «гражданского назначения», и не учитывают особенностей закупок в оборонной сфере;
- большое снижение цены может свидетельствовать о необоснованном завышении начальной (максимальной) цены;
- экономия бюджетных средств несовместима со сложной и наукоемкой продукцией, так называемыми сложными объектами закупки;
- не учитываются расходы на обеспечение функционирования системы государственных оборонных закупок.

В современных условиях необходимо обосновывать и раскрывать интегральный характер понятия «эффективность функционирования системы государственных оборонных закупок», 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 закупок для обеспечения обороны, уровень разработки, внедрения и использования

нормативно правового, методического, информационного, аналитического обеспечения системы закупок для обеспечения обороны; эффективность бюджетных расходов, выделенных на оборонные закупки [8].

Оценка эффективности выполнения государственного оборонного заказа, предлагаемая исследователями военной науки, осуществляется на основе следующих методик: аналитической оценки, трехмерной структуры системы показателей и критериев эффективности и др.

Так при аналитической оценке выполнения государственного оборонного заказа, предлагаемой А.Н. Агафоновым [9], О.В. Елисеевым [10], применяются следующие показатели:

- экономия при размещении заказов;
- организационная эффективность формирования, размещения и выполнения государственного оборонного заказа;
- выполнение планов при размещении заказов;
- качество формирования и выполнения условий контракта;
- организация исполнения контракта, а также качество системы мониторинга.

Показатель комплексной аналитической оценки предлагается рассчитывать путем суммирования значений по каждому из предложенных выше показателей, с учетом весовых коэффициентов.

Трехмерная структура оценки эффективности планирования, распределения и использования бюджетных средств, выделяемых на поставку продукции по государственному оборонному заказу, разработанная группой соавторов Г.В. Бабкиным, А.А. Косенко, Г.А. Лавриновым, предполагает «анализ социальной и военно-экономической эффективности, а также экономической выгоды от приобретения и использования трудовых, финансовых и материальных ресурсов» [11].

Указанная трехмерная структура показателей и критериев оценки предполагает следующие измерения:

- масштаб экономической системы, в рамках которой осуществляется применение показателей и критериев;
- временную ориентированность показателей и критериев;
- функциональную нагрузку показателей и критериев.

Каждая группа частных показателей в такой системе может рассматриваться во взаимосвязи со всеми группами показателей других измерений, что и будет обеспечивать многоаспектность оценки. Пространственное представление показателей эффективности значительно усложняет возможность их обобщения для дальнейшей оценки и принятия решения о том, является ли конкретное размещение заказа эффективным.

В Министерстве обороны Российской Федерации для оценки эффективности закупок товаров, работ, услуг в 2019 г. утвержден перечень показателей [12], который включает:

- показатель эффективности расходования бюджетных средств заказчиком по отраслевым направлениям;
- показатель соблюдения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

- комплексный показатель эффективности закупок заказчика.

На основании указанных показателей в ведомственном правовом акте предлагается методика оценки эффективности закупок, осуществленных Минобороны России, его территориальными органами, подведомственными ему федеральными государственными казенными, бюджетными и автономными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями.

Проведенный анализ данной методики, свидетельствует об отдельных недостатках. Так, необходимо отметить, что показатель эффективности расходования бюджетных средств не применяется при закупках вооружения, военной и специальной техники, что не позволяет оценить эффективность всех предусмотренных в силовом ведомстве бюджетных расходов. Кроме того, показатель соблюдения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок учитывает все нарушения, допущенные заказчиком в зависимости от количества. Вместе с тем, нарушения законодательства могут иметь разное значение, быть различными по степени влияния на осуществление закупок, по размеру причиненного ущерба и т. п. Учитывать нарушения только по количеству, зафиксированному в материалах проверок, ревизии и других контрольных мероприятиях, не совсем корректно.

Также необходимо отметить, что комплексный показатель оценки эффективности закупок фактически суммирует рассчитанные ранее показатели и никакой отдельной методики оценки не предполагает.

Анализ методик оценки эффективности закупок, в т. ч. в сфере государственного оборонного заказа, показывает, что:

- большинство методик основано на оценке экономической эффективности и не учитывает целевую и организационную эффективность;
- не все методики учитывают специфику рассматриваемого объекта или содержат субъективные критерии оценки;
- рассмотренные методики не имеют нормативного закрепления, за исключением методики, применяемой в Министерстве обороны Российской Федерации.

Развитие научно-методического аппарата оценки эффективности государственных оборонных закупок должно идти по пути: выявления «узких» мест в функционировании системы путем определения, за счет каких показателей снижается эффективность закупок; проведения ранжирования государственных заказчиков по степени эффективности проведения закупок; обеспечения полной информацией заказчиков и контрольных органов о проблемах формирования, размещения и исполнения государственного оборонного заказа; повышения дисциплины исполнения контрактов, а также анализа нарушений законодательства при осуществлении государственных оборонных закупок.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кощеев В.А. Зарубежный опыт заказов для государственных нужд // Экономическое возрождение России. — 2005. — № 2(4). — С. 33–40.
2. Блек Дж. Экономика: Толковый словарь: Англо-русский / Дж. Блек. — М.: Инфра-М. — 2010. — 840 с.
3. Словарь по экономике; пер. с англ.; под ред. П.А. Ватника. — СПб.: Экономическая школа. — 2008. — 762 с.

4. Большой экономический словарь; под ред. А.Б. Борисова. — М.: Книжный мир. — 2009.
5. Антипова Т.В. Оценка эффективности деятельности бюджетополучателей — субъектов сектора государственного управления / Т.В. Антипова, Н.В. Фадейкина // Сибирская финансовая школа. — 2008. — № 5(70). — С. 141–146.
6. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных средств, направляемых на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в условиях формирования контрактной системы» / Бюллетень Счетной палаты. — 2015. — № 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/851/22169/> (дата обращения: 30.11.2020).
7. Храбкин А.А. О критериях эффективности системы закупок / Вестник Института госзакупок. — 2017. — № 3. — С. 17–18.
8. Кандыбко Н.В. Эффективность функционирования системы размещения государственного оборонного заказа: методические аспекты / Аудит и финансовый анализ. — 2012. — № 2. — С. 350–354.
9. Агафонов А.Н., Гуров А.А. К вопросу о методах аналитической оценки эффективности государственных закупок при выполнении оборонного заказа в условиях изменения внешней среды [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-metodah-analiticheskoy-otsenki-effektivnosti-gosudarstvennyh-zakupok-pri-vypolnenii-oboronno-go-zakaza-v-usloviyah> (дата обращения: 26.02.2019).
10. Елисеев О.В. Повышение эффективности выполнения государственного оборонного заказа на основе развития контрактного механизма: дис. канд. эконом. наук. М., 2014. — 225 с.
11. Бабкин Г.В., Косенко А.А., Лавринов Г.А. Структура системы показателей и критериев эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на выполнение государственного оборонного заказа // Известия РАН. — 2018. — № 107. — С. 8–14.
12. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 29 апреля 2019 г. № 231 «Об утверждении Перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг Министерства обороны Российской Федерации, территориальных органов Министерства обороны Российской Федерации, подведомственных ему федеральных государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий».

Kandybko Natal'ya Viktorovna

«Military University» of the Ministry of Defense of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: nataliya_v_@mail.ru

Theoretical and methodological aspects of assessing the effectiveness of the public defense procurement process

Abstract. The study considers modern scientific views on the category of "efficiency", analyzes modern methodological approaches to assessing the effectiveness of public defense procurement and argues for the position that existing methods are focused on assessing economic efficiency, do not take into account target and organizational effectiveness, and also contain subjective evaluation criteria.

Keywords: efficiency; profitability; effectiveness; defense purchases; contract system; budget process