

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВОЕННО-БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

В статье рассмотрена оценка эффективности военно-бюджетных расходов, которая содержит ряд методических аспектов, разработку и обоснование системы критериев и показателей эффективности бюджетных расходов, а также методик оценки деятельности главного распорядителя и получателей средств военного бюджета, эффективности программных и непрограммных военно-бюджетных расходов.

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

Оценка эффективности военно-бюджетных расходов относится к числу малоисследованных и нуждающихся в углубленной проработке предметной области. Определяя методологические основы оценки эффективности военно-бюджетных расходов, мы рассматриваем деятельность по оценке их эффективности как:

- процесс или совокупность действий, ведущих к совершенствованию военно-бюджетных отношений, военно-бюджетного процесса;
- организованную систему, включающую субъектов военно-бюджетного процесса, действующих на основе принципов эффективного и ответственного управления военными финансами.

Таким образом, организация деятельности по оценке эффективности военно-бюджетных расходов означает ее упорядочение в виде единой системы с четко определенными характеристиками, логической структурой и процедурами ее осуществления [1; 2].

Проведя анализ подходов в научной литературе к определению категорий «эффективность» и «результативность», однако, несмотря на различия в формулировках, в общем случае эффективность подразумевает экономичное расходование ресурсов, способ достижения результатов с фокусом на затратах ресурсов, а результативность — достижение необходимых результатов без внимания к цене и способу.

Проблемам теории и практики эффективности использования бюджетных средств в последние годы в экономической литературе уделяется большое внимание. Однако до настоящего времени отсутствует единое понимание эффективности бюджетных расходов, существуют различные подходы к ее оценке. Одна из причин сложившейся ситуации — расплывчатость и неоднозначность трактовки понятия эффективности бюджетных расходов в нормативных правовых актах, что показал проведенный их анализ.

Во многих документах практически не делается различий между понятиями «эффект» и «эффективность». Это влечет неоднозначное понимание таких документов и, как следствие, определенные трудности их практического применения. Такая ситуация, с одной стороны, не способствует качественному планированию бюджетных расходов

* © 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, 125993, Российская Федерация, г. Москва, ГСП-3, Ленинградский пр., 49

на этапе формирования бюджета, а с другой — создает сложности при проведении оценки эффективности в ходе последующего контроля использования бюджетных средств.

«Эффект» является абсолютным показателем и характеризует результат, «эффективность» является относительным показателем и характеризует процесс, направленный на получение результата. Эффективность связана с эффектом через затраты ресурсов, необходимых для осуществления процесса, в результате которого был получен эффект (результат). Следовательно, повышение эффективности военно-бюджетных расходов может производиться двумя основными способами: путем снижения (экономии) расходов военного бюджета или за счет увеличения количественной (качественной) характеристики военного результата от использования определенного военным бюджетом объема финансовых ресурсов [3].

Понятия «эффект» или «эффективность» применительно к военно-бюджетным расходам имеют свою практическую ценность на разных этапах бюджетного процесса.

Показатели эффективности важны на стадии проектирования военного бюджета или бюджетной целевой программы, т. е. при выборе, на какие цели и в каких объемах выделять бюджетные средства, а показатели эффекта — на стадии исполнения и рассмотрения отчета об исполнении военного бюджета или бюджетной целевой программы, т. е. когда вопрос о бюджетном финансировании уже решен и принимается как факт. Поэтому показатели эффективности должны содержаться в материалах, представляемых одновременно с проектом военного бюджета, бюджетной целевой программы или мероприятия, но в регламентирующих и отчетных документах (законы о федеральном бюджете и его исполнении, постановления и приказы о бюджетных целевых программах и их исполнении и т. п.) их возможно указывать лишь как справочные [5].

Показатели же эффекта (ожидаемого результата мероприятия) во всех документах, утверждающих или регламентирующих уже утвержденные мероприятия, должны быть указаны как директивные и обязательные для исполнения и контроля.

Характеризуя методы измерения эффективности военно-бюджетных расходов [6], необходимо отметить, что значительная часть нематериальных эффектов мероприятий, финансируемых из бюджета, не преследует цель получения какой-либо финансовой выгоды. Ценность таких эффектов возможно установить, используя специальные методы измерения эффективности военно-бюджетных расходов [7].

Методы измерения эффективности военно-бюджетных расходов:

1. Оценочные
 - Индексный метод
 - Методы сравнения
 - Эталонное тестирование
2. Диагностические
 - Факторный анализ
 - Методы имитационного моделирования
 - Регрессионный анализ
3. Эвристические
 - Методы-эксперты
 - Балльная оценка

Обосновывая систему критериев и показателей, которая позволяла бы комплексно оценить достигнутые результаты и эффективность управления военно-бюджетными расходами на уровне ведомств, необходимо подчеркнуть, что критерии и показатели эффективности военно-бюджетных расходов должны обладать следующими свойствами: релевантности; четкости и однозначности, простоты в понимании и использовании; измеримости; сравнимости; проверяемости; статистической надежности; экономической целесообразности; чувствительности; быстроты обновления [8; 9].

Для наиболее полной оценки эффективности расходования средств военного бюджета [10; 11] целесообразно создание трехуровневой системы такой оценки по следующим направлениям:

1. Оценка военно-бюджетного процесса. Исходя из логики построения военно-бюджетного процесса для его оценки предлагается следующая классификация системы критериев и показателей:

- критерии и показатели оценки качества планирования военного бюджета;
- критерии и показатели оценки качества исполнения военного бюджета, учитывающие направление, вид использования военно-бюджетных средств и уровень управления финансово-экономическим обеспечением.

2. Оценка деятельности главного распорядителя (распорядителей) средств военного бюджета. Такая оценка предполагает проверку качества управления финансово-экономическим обеспечением, осуществляемую их ведомственными и контролирующими (проверяющими) органами. Оценка должна базироваться на соответствующей системе критериев и показателей (например, по видам деятельности главного распорядителя (распорядителей), по видам предоставляемых услуг и т. п.), осуществляться систематически (например, ежегодно), ее результаты должны использоваться при финансовом планировании на очередной финансовый год и плановый период.

3. Оценка деятельности получателя средств военного бюджета по предоставлению государственных услуг в сфере обеспечения обороны и военной безопасности (качество предоставления услуг). Такая оценка предполагает проведение анализа услуг и введение соответствующих критериев и показателей оценки результативности и эффективности для каждой из таких услуг.

Анализ эффективности военно-бюджетных расходов может проводиться в двух основных формах:

- проверка эффективности и результативности финансово-экономической деятельности (далее – проверки) ведомства в целом, его структурных подразделений и подведомственных организаций;

- ведомственный мониторинг эффективности и результативности финансово-экономической деятельности (далее – ведомственный мониторинг) ведомства в целом, его структурных подразделений и подведомственных организаций.

Рекомендации, касающиеся проверок (носящих как плановый, так внеплановый характер), включают в себя формулирование основных принципов их организации и проведения, прав и обязанностей уполномоченных подразделений (должностных лиц), требований к отчетности о результатах проверки.

Рассмотрев подходы различных авторов к определению понятия «мониторинг» применительно к результативности бюджетных расходов, реализации целевых программ, необходимо проанализировать эволюцию развития мониторинга эффективности и качества управления общественными финансами в Российской Федерации и охарактеризовать современную организацию проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета.

Для выявления ключевых подходов к ведомственному мониторингу финансово-экономической деятельности Вооруженных Сил, необходимо определить различия и взаимосвязь мониторинга и оценки, а также основные черты мониторинга по затратам и результатам.

Обосновывая необходимость ведомственного мониторинга, подчеркнем, что большинство показателей финансово-экономической деятельности министерств (ведомств) – органов управления Вооруженными Силами и другими войсками, выступающих в качестве главных распорядителей средств военного бюджета, складываются из пока-

зателей финансово-экономической деятельности подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств. Поэтому данные министерства (ведомства) при управлении финансово-экономическим обеспечением Вооруженных Сил не могут обойтись без организации соответствующего ведомственного мониторинга.

Для оценки эффективности военно-бюджетных расходов необходимо разработать функциональный механизм реализации ведомственного мониторинга.

Субъекты ведомственного мониторинга: органы военного управления, осуществляющие (координирующие) процесс ведомственного мониторинга; министерства (ведомства) – главные распорядители средств военного бюджета, непосредственно производящие оценку результативности бюджетных расходов и качества управления финансовыми ресурсами подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств.

Объекты ведомственного мониторинга: бюджетные расходы, объем предоставленных государственных услуг, количественные и качественные показатели деятельности подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств.

Принципы ведомственного мониторинга: обоснование системы показателей оценки результативности бюджетных расходов и качества управления финансовыми ресурсами подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств; системность оценки, предполагающая учет взаимосвязей показателей результативности бюджетных расходов и характеристик практической финансово-экономической деятельности; достоверность и легитимность исходных данных; прозрачность и максимальная информативность результатов мониторинга.

Методика ведомственного мониторинга: конкретизация приемов и способов проведения ведомственного мониторинга.

Результаты ведомственного мониторинга: расчет показателей результативности бюджетных расходов и качества управления финансовыми ресурсами подведомственными распорядителями и получателями бюджетных средств.

Методика оценки деятельности главного распорядителя (распорядителей) средств военного бюджета. В зависимости от фактического значения каждому показателю присваивается балльная оценка. Для получения итогового значения показателя его балльная оценка корректируется.

Интегральный показатель оценки деятельности главного распорядителя (распорядителей) средств военного бюджета представляет собой сумму итоговых значений каждого показателя. Предлагается выделять следующие уровни оценки деятельности главного распорядителя (распорядителей) средств:

1 уровень (критический) – интегральный показатель оценки находится в диапазоне от 0 до 40 баллов;

2 уровень (низкий) – от 40 до 60 баллов;

3 уровень (средний) – от 60 до 80 баллов;

4 уровень (оптимальный) – более 80 баллов.

Методика оценки деятельности главного распорядителя (распорядителей) средств военного бюджета позволяет корректировать систему показателей, включать в нее дополнительные показатели или исключать лишние. В этом состоит принципиальное отличие от существующих методик, в которых расчет интегрального показателя либо просто отсутствует, либо жестко привязан к конкретному ведомству, что лишает методику возможности универсального применения.

Оценка деятельности получателей средств военного бюджета должна проводиться в целях повышения их ответственности в эффективном расходовании бюджетных средств и результативности произведенных расходов. Предлагаемая методика основана на выделении правовых, экспертных, социальных критериев, которые формируются аналитически на основе интеграции в единое целое объективных и субъективных оценок, а также прагматического критерия, который наибо-

лее объективен и является ключевой составляющей системы формирования и исполнения военного бюджета, в условиях программного бюджетирования.

Таким образом, с макроэкономических позиций реализация предложенного алгоритма создаст условия для активизации государственно-частного партнерства, которое рассматривается сегодня в качестве одного из важнейших инструментов экономического развития страны. При этом средства федерального бюджета будут выступать в качестве исходного потока, который будет привлекать средства различных инвесторов, в том числе частных.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Доступ из СПС «Гарант». (Вер. 7.02.1.058 от 13.02.2010 г.).
2. Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ.
3. Постановление Правительства РФ от 22.05.04 г. № 249 (ред. от 23.12.2004 г.) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов». Доступ из СПС «Гарант» (Вер. 7.02.1.058 от 13.02.2010 г.).
4. Руководство о финансовом обеспечении и особенностях бюджетного учета в Вооруженных Силах РФ. Приказ Министра обороны РФ № 250 дсп от 07.05.2008 г.
5. Указ Президента РФ от 05.02.2010 г. №146 «О Военной доктрине Российской Федерации»// Независимое военное обозрение. 2010. № 5.
6. Об утверждении классификации расходов по бюджетной смете Министерства обороны Российской Федерации. Приказ министра обороны РФ №200дсп от 30.04.2008 г.
7. Балыбердин А.Л. Финансирование национальной обороны: вопросы теории и практики. М.: Палеотип, 2004.
8. Бюджетная система России: учебник для вузов / под ред. Г.Б. Поляка. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003.
9. Эволюция подходов к определению денежных потоков предприятия / А.И. Бородин [и др.] // Вестник СамГУ. 2013. № 1(102). С. 125–131.
10. Военный бюджет государства. Методы обоснования и анализа / под общ. ред. Г.С. Олейника. М.: Воениздат, 2000.
11. Воробьев В.В. Финансово-экономическое обеспечение оборонной безопасности России: проблемы и пути решения. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2003.

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

METHODOLOGICAL BASIS OF ASSESSMENT OF EFFECTIVENESS OF MILITARY AND BUDGET EXPENDITURES

Evaluation of effectiveness of military and budget expenditure contains a number of methodological aspects, designing and substantiating of the system of criteria and indicators of efficiency of budget expenditures, as well as methods of evaluation of activity of chief manager and recipients of resources of military budget, effectiveness of program and non-program military and budget expenditures.

Key words: budget expenditures, efficiency of 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, 125993, Russian Federation.