Файберг Татьяна Владимировна. Государственный (муниципальный) заказ как форма организации бюджетного финансирования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10.- Иркутск, 2006.- 300 с.: ил. РГБ ОД, 61 07-8/485

**Содержание к диссертации**

Введение

БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСХОДОВ В ФОРМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ЗАКАЗА 10

Содержание и особенности бюджетного финансирования расходов в современных условиях в РФ 10

Государственный (муниципальный) заказ как форма организации бюджетного финансирования 37

ПРАКТИКА БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПОСРЕДСТВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА (НА ПРИМЕРЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ) 67

Анализ практики формирования муниципального заказа 67

Размещение муниципального заказа и оценка его эффективности 99

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ (МУНИЦИПАЛЬНЬШ) ЗАКАЗ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ 131

Государственный (муниципальный) заказ при переходе к бюджетированию, ориентированному на результат 131

Методические рекомендации по применению показателей результативности бюджетных расходов 156

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 181

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 187

ПРИЛОЖЕНИЯ 206

**Введение к работе**

Отличительной особенностью проводимых в настоящее время реформ бюджетного сектора в России является их многоаспектность. Реформы касаются трансформации бюджетного устройства РФ на уровне субъектов РФ, реформирования бюджетной классификации и бюджетного учета, изменения системы межбюджетных отношений, механизма исполнения бюджета в части перехода на кассовое обслуживание исполнения всех бюджетов РФ в органы Федерального казначейства РФ, изменения методов и способов планирования доходов и расходов бюджетов. Реализация на практике всех направлений реформ должна способствовать повышению эффективности и результативности бюджетных расходов.

Одним из направлений реформ является переход от практики «управления  
бюджетами по затратам» к практике «управления по результатам», что, в свою  
очередь, требует изменения подходов не только к процессу планирования рас  
ходов бюджетов, но и к их финансированию. В частности, это предполагает  
развитие таких форм организации бюджетного финансирования, которые в

наибольшей степени отвечают современным требованиям. Одной из таких форм выступает государственный (муниципальный) заказ.

Недостаточная теоретическая и практическая разработанность вопросов, касающихся применения этой формы организации бюджетного финансирования в новых условиях, обосновывает научную необходимость и актуальность темы диссертационного исследования, а также определяет его основные направления.

В ходе исследования была изучена и систематизирована литература, в которой освещены теоретические и практические вопросы развития форм организации бюджетного финансирования.

В процессе исследования вопросов бюджетного финансирования были изучены труды зарубежных экономистов, в том числе Деккера М., Дженкинса Д.Е., Кумбса Х.М., Нивена П.Р., Стиглица Дж. Ю., Хатри Г.П. и других.

Проблемам бюджетного финансирования, а также бюджетного менеджмента на этапе финансирования посвящены труды таких российских экономистов, как Азарникова И.В., Бабич А.Н., Бурцев В.В., Врублевская О.В., Дробози-наЛ.А., Ковалева Т.М, Ляпунова Г.В., Мергелов Г.С., Павлова Л.Н., Парасоц-кая Н.Н., Поляк Г.В., Родионова В.М., Романовский М.В., Самаруха В.И., Сорокина Т.В., Фетисов В.Д., Яшина Н.И. и другие.

Вопросам применения государственного (муниципального) заказа в системе форм организации бюджетного финансирования посвящены работы Абдрахи-мова Д., Асаула А.Н., Гасилова В.В., Гончарова Е.Ю., Грахова В.П., Дорошенко Т.Г., Дюниной О.П., Елькина В.А., Елькиной Н.В., Кондрашева Г., Масленникова В.В., НестеровичаН.В., Панкратьевой Е.А., ПопыринаВ.И., Слободни-ка В.И. Смирнова В.И. и других.

Возможности совершенствования бюджетного финансирования в части перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, рассматриваются в трудах Ананенко С.А., Афанасьева Мет., Гараджи М.Ю. Голиковой Т.А., Зверева Г.С., Лаврова A.M., ЛексинаИ.В., Маркиной Е.В., Огурцовой А.Н., Рож-кова Ю.В., Серпилина А. и других.

Анализ научного материала по вопросам применения государственного (муниципального) заказа показал, что в большинстве случаев рассматривается история развития закупок на конкурсной основе и опыт осуществления закупок с акцентом на технических процедурах. Вместе с тем, в современной научной литературе вопросы, касающиеся рассмотрения заказа как формы организации бюджетного финансирования, направлений его воздействия на расходы бюджета, остаются еще недостаточно изученными, а комплексный подход к оценке результативности бюджетных расходов, финансируемых посредством государственного (муниципального) заказа, практически полностью отсутствует, что предопределило выбор темы, цели и задач диссертационного исследования.

Целью работы является исследование содержания такой формы организации бюджетного финансирования, как государственный (муниципальный) заказ, а также разработка рекомендаций по применению показателей результа-

**5**тивности бюджетных расходов и их оценке в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

Для реализации поставленной цели были поставлены следующие задачи:

исследовать содержание бюджетного финансирования и форм его организации в условиях развития бюджетного менеджмента;

дать оценку эффективности использования на практике такой формы организации бюджетного финансирования, как государственный (муниципальный) заказ;

определить основные направления совершенствования применения государственного (муниципального) заказа в условиях бюджетирования, ориентированного на результат;

разработать рекомендации по применению показателей результативности бюджетных расходов и их оценке в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

Объект исследования - расходование фондов денежных средств, находящихся в распоряжении органов власти и управления.

Предмет исследования - организация бюджетного финансирования посредством государственного (муниципального) заказа.

В ходе диссертационного исследования автором получены следующие научные результаты:

выделены формы организации бюджетного финансирования;

дана оценка действующей практики бюджетного финансирования посредством государственного (муниципального) заказа на стадиях его формирования и размещения, выявившая преимущества и недостатки этой формы организации бюджетного финансирования, а также особенности ее применения на муниципальном уровне;

определены направления совершенствования государственного (муниципального) заказа в условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат;

обобщены подходы, используемые в российской и зарубежной практике, к оценке результативности бюджетных расходов, в том числе с позиции разграничения понятий эффективности и результативности;

предложены показатели результативности бюджетных расходов, позволяющие в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, оценить результативность бюджетного финансирования.

Теоретическую основу диссертационной работы составили исследования ведущих отечественных и зарубежных экономистов в области бюджетного финансирования, в том числе - посвященные переходу к бюджетированию, ориентированному на результат.

Информационной базой исследования послужили статистические и аналитические материалы Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Комитета по экономике и финансам администрации г.Иркутска, Главного финансового управления Иркутской области, а также нормативная и справочная литература, материалы монографических исследований и периодической печати, Интернет-источники.

Глубина исследования, обоснованность научных результатов, достоверность выводов и рекомендаций была обеспечена применением общенаучных методов познания: наблюдения, сравнения, синтеза теоретического и практического материала, использованием методов системного, экономического и статистического анализа (группировок, сравнения, обобщения).

Научная новизна диссертационной работы состоит в следующем:

уточнено понятие бюджетного финансирования в современных условиях, в том числе с позиции бюджетного менеджмента;

предложено рассмотрение государственного (муниципального) заказа как формы организации бюджетного финансирования, позволяющей обеспечить экономное использование бюджетных средств;

-уточнена методика оценки эффективности применения муниципальных заказов в части использования единой базы сопоставления при расчете сравни-

**7**тельной эффективности, и структурирования заказов по способам размещения и по категориям закупаемой продукции;

- определены направления и комплекс показателей оценки результативности бюджетных расходов, позволяющие реализовать государственный (муниципальный) заказ в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

Значение полученных результатов для теории состоит в том, что было углублено и расширено понимание бюджетного финансирования, а также выделены его формы, в числе которых - государственный (муниципальный) заказ.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования ее результатов при бюджетном планировании, финансировании, анализе, в том числе при организации перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, на муниципальном уровне.

Отдельные разработки автора (методика оценки результативности деятельности бюджетных учреждений) нашли применение в работе Главного финансового управления Комитета по экономике и финансам администрации г.Иркутска.

Основные положения и выводы диссертационной работы докладывались и обсуждались на ежегодных научных конференциях профессорско-преподавательского состава Байкальского государственного университета экономики и права (г.Иркутск); на конференции, посвященной разработке Концепции социально-экономического развития г.Иркутска до 2020 года (15 сентября 2006 года г.Иркутск); на межрегиональных научно-практических конференциях (28 мая 2002 года, 30 мая 2003 года г.Барнаул); международной конференции, проводимой по программе TEMPUS-TASIS «Экономическое развитие России на современном этапе. Проблемы подготовки кадров и сотрудничество с Европой» (30-31 мая 2002 года г.Иркутск). Результаты диссертационного исследования публиковались в сборниках трудов Байкальского государственного университета экономики и права, Алтайского государственного технического университета им. И.И. Ползунова.

Ряд выводов и рекомендаций был использован при разработке Программы социально-экономического развития Иркутской области на период до 2010 года, а также Программы социально-экономического развития г.Иркутска на 2004-2007 годы и на 2007-2020 годы, а также при выполнении грантов Академии бюджета и казначейства Министерства финансов РФ: «Управление территориальными финансами, ориентированными на результат», «Реформирование бюджетного процесса», «Управление финансами в целях реализации приоритетного проекта по образованию в регионе».

Теоретические и методические положения исследования используются автором в учебном процессе при преподавании дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетный менеджмент».

Результаты исследования изложены в 17 печатных работах общим объемом 9,6 печатных листа, в том числе одна статья объемом 0,3 печатных листа опубликована в рецензируемом издании «Известия Иркутской государственной экономической академии».

Структура диссертационной работы отражает логику исследования и последовательность решения поставленных задач, и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Диссертация изложена на 184 страницах основного текста и включает 57 таблицы, 43 рисунка, а также список использованных источников из 204 наименований и 28 приложений.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, определены цели и задачи, объект и предмет исследования, сформулированы основные результаты, научная новизна и практическая значимость результатов работы.

В первой главе «Бюджетное финансирование расходов в форме государственного (муниципального) заказа» нашли отражение теоретические основы бюджетного финансирования расходов в РФ, в том числе с позиции бюджетного менеджмента; выделены основные вопросы бюджетного менеджмента в процессе финансирования расходов бюджетов, а также определены формы ор-

**9**ганизации бюджетного финансирования. Во второй части этой главы дано представление о государственном (муниципальном) заказе как форме организации бюджетного финансирования, выделены исторические этапы становления государственного (муниципального) заказа в России, проанализированы способы применения заказов в современных условиях.

Во второй главе «Практика бюджетного финансирования посредством муниципального заказа (на примере местных бюджетов Иркутской области)» осуществлен анализ практики бюджетного финансирования в форме муниципального заказа на уровне местных бюджетов на стадиях его формирования и размещения. На основе результатов анализа обоснована необходимость совершенствования всей системы бюджетного финансирования на местном уровне, в том числе путем внедрения единой методики оценки эффективности муниципального заказа.

В третьей главе «Государственный (муниципальный) заказ в условиях бюджетирования, ориентированного на результат» на основе изучения содержания понятия бюджетирования, ориентированного на результат, и практики применения его элементов в России и за рубежом определены перспективы его дальнейшего внедрения и выделены направления совершенствования государственного (муниципального) заказа в российских условиях. Систематизированы способы анализа бюджетных расходов, актуальные в условиях бюджетирования, ориентированного на результат; разработаны методические рекомендации по применению показателей результативности бюджетных расходов.

Заключение содержит основные результаты и положения научной новизны диссертационного исследования. В приложениях приведен статистический материал, использованный в диссертационном исследовании, и некоторые методики и результаты исследования.

## Содержание и особенности бюджетного финансирования расходов в современных условиях в РФ

Определение особенностей финансирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ в современных условиях требует исследования содержания бюджетного финансирования, выделения форм его организации, способов и методов финансирования.

Понятие «бюджетного финансирования», несмотря на широкое использование в экономической литературе, в действующем законодательстве РФ не определено. Вместе с тем, на практике широко используется этот термин, причем не всегда в него вкладывается одинаковый смысл.

Согласно одной из точек зрения, понятия «бюджетное финансирование» и «расходы бюджета» рассматриваются как синонимы, так как, в этом случае, расходы - это «процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах всех уровней бюджетной системы в соответствии с законами о бюджетах на очередной финансовый год» [82. С. 115]. Однако, с нашей позиции, это определение характеризует бюджетное финансирование расходов, а не сами расходы бюджетов. Осуществление расходов бюджетов достигается путем бюджетного финансирования.

Бюджетное финансирование расходов и расходы бюджета - понятия не идентичные. Содержание бюджетных расходов исследуется в работах многих авторов [175. С.120; 176. С.46; 180. С.71; 184. С.328; 192. С.64; 196. С.28], поэтому в данной работе не ставилась задача их изучения. Наименее проработанным в российской экономической литературе является содержание бюджетного финансирования.

Одним из этапов исполнения бюджетов по расходам в Бюджетном кодексе РФ (БК РФ) признается этап финансирования. При этом сущность финансирования «заключается в расходовании бюджетных средств», которое осуществляется путем «списания денежных средств с единого счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства в пользу физических и юридических лиц» [3, ст. 219, 227]. Поэтому отдельные авторы не без оснований считают, что действующее законодательство бюджетное финансирование сводит к техническим процедурам списания средств со счета бюджета, отмечая, что «бюджеты по расходам исполняются поэтапно с соблюдением процедур санкционирования и финансирования. Последняя заключается в расходовании бюджетных средств» [82. С. 198].

На наш взгляд, термин «бюджетное финансирование» предполагает более широкий круг финансовых отношений, включающий не расходование, а предоставление, а точнее - выделение, средств из бюджета, то есть доведение ресурсов бюджетов до бюджетополучателей.

Рассмотрение бюджетного финансирования как предоставления или выделения ресурсов бюджетов в экономической литературе является наиболее распространенной точкой зрения. Например, в работах Поляка Г.Б. указывается, что бюджетное финансирование представляет собой «предоставление в безвозвратном порядке юридическим лицам из бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов средств для полного или частичного покрытия расходов» [93. С.522]. Аналогичной точки зрения придерживаются Родионова В.М., Сычев Н.Г., Таксир К.И. [73. С. 104; 185. С.420]. Эта позиция отражает сущность бюджетного финансирования как экономической категории, и делает акцент на таких источниках финансирования, как средства бюджета и внебюджетных фондов. С 2001 года в связи с включением в состав бюджетной системы РФ бюджетов государственных внебюджетных фондов термин «бюджетное финансирование» может применяться и в отношении расходов этих фондов. Однако, ограничение бюджетного финансирования принципом безвозвратности не соответствует, по нашему мнению, современным условиям функционирования бюджетной системы, как и использование понятия бюджетного финансирования только по отношению к юридическим лицам. Можно частично согласиться с позицией Дробозиной Л.А., которая определяет бюджетное финансирование как «систему предоставления денежных средств предприятиям, учреждениям и организациям на проведение мероприятий, предусмотренных бюджетом» [188. С.222]. Однако, поскольку может иметь место предоставление не денежных средств, а денежных суррогатов, а также проведение зачетов при исполнении бюджета по расходам, то целесообразнее было бы говорить о системе экономических отношений по поводу безвозмездного предоставления финансовых ресурсов на цели, предусмотренные бюджетом или внебюджетными фондами. Преимуществом вышеприведенного определения бюджетного финансирования является, на наш взгляд, попытка рассмотрения этого понятия с точки зрения системного подхода, однако детально эта система не охарактеризована.

В другой трактовке бюджетного финансирования четко определяются границы функционирования системы предоставления денежных средств: «бюджетное финансирование охватывает отношения, начинающиеся с момента утверждения смет бюджетополучателям до момента списания средств со счета бюджета» [148. С.22]. Данное определение наиболее точно определяет круг экономических отношений, составляющих содержание рассматриваемой категории с этой позиции, однако, автор отождествляет сметное финансирование, являющееся, с нашей точки зрения, одной из форм организации бюджетного финансирования, с бюджетным финансированием.

Данный недостаток устранен в определении бюджетного финансирования, как «предоставления в безвозмездном порядке денежного обеспечения, выделения финансовых ресурсов из государственного бюджета на расходы, связанные с осуществлением государственных заказов, выполнением государственных программ, содержанием бюджетных организаций. Бюджетное финансирование осуществляется в форме выделения бюджетных ассигнований по определенному назначению для достижения общегосударственных целей или для покрытия расходов отраслей, предприятий, организаций, находящихся на полном или частичном денежном обеспечении» [159. С.41]. Эта точка зрения система 13 тизирует действующие в настоящее время формы организации бюджетного финансирования: сметное финансирование, государственные заказы и программно-целевое финансирование, что является несомненным ее преимуществом.

Другая группа авторов считает, что финансирование - это «операции, включающие принятие финансовых обязательств и приобретение сектором государственного управления финансовых требований к другим секторам экономики с целью управления ликвидностью, а также погашение таких обязательств или продажа финансовых требований» [94. С. 103]. Данное определение, с одной стороны, отражает сущность «бюджетного финансирования», как состоящего из этапов санкционирования расходов бюджета и их финансирования. Но, с другой стороны, несмотря на соответствие реформируемым бюджетным отношениям и терминологии, используемой при этом, применяет понятия, не трактуемые в действующем финансовом законодательстве России, например, финансовое обязательство, финансовые требования.

## Анализ практики формирования муниципального заказа

Оценка эффективности и результативности применения такой формы организации бюджетного финансирования как государственный (муниципальный) заказ требует, в целях обеспечения сопоставимости результатов исследования, анализа практики формирования муниципальных заказов Иркутской области до конца 2005 года, что обусловлено началом с 1 января 2006 года нового исторического этапа развития закупок в России.

Изучение практики бюджетного финансирования в муниципальных образованиях Иркутской области позволило сделать вывод о «лучшей практике» применения заказа в г.Иркутске, что объясняется несколькими факторами. Так, оценка величины расходов местных бюджетов области (Приложение 8) свидетельствует о наибольшей величине расходов бюджета г.Иркутска, обусловленной тем, что город является самым крупным муниципалитетом в регионе.

Анализ структуры расходов местных бюджетов и их соотношения с доходами позволяет сделать вывод, что, несмотря на дефицитное финансирование, финансовое положение г.Иркутска более устойчивое по сравнению с другими муниципалитетами. Например, расходы на оплату труда в бюджете г.Иркутска за 2000-2005 годы не превышали 30% всех расходов (Приложение 9). В то время, как в целом по местным бюджетам доля этих расходов в консолидированном бюджете Иркутской области в 2005 году, согласно данным ГФУ области, составила 55%. Более устойчивое финансовое положение г.Иркутска подтверждается и тем, что он является «донором» в рамках межбюджетных отношений.

Оценка длительности применения конкурсных процедур при размещении муниципальных заказов в Иркутской области показывает, что именно в г.Иркутске наработан наибольший опыт, так как первые торги в целях реализации Указа Президента № 305 были проведены в январе 1998 года (для сравне 68 ния, в г.Братске - в 1999 году, а в г.Усолье-Сибирское - в 2004 году). Результаты этих торгов по закупке вакцины против гепатита В, в которых участвовали отечественные и зарубежные поставщики, позволили сделать вывод о высокой эффективности этой формы организации бюджетного финансирования, проявившейся в экономии бюджетных средств на 837 тыс. руб. [183. С.4], и стали основой для организации следующих торгов по закупке препаратов инсулина и средств его введения, рентгенологического оборудования, машин скорой помощи. Анализ состава закупаемой на торгах в Иркутской области продукции показывает, что администрация г.Иркутска первой в Сибири и на Дальнем Востоке начала проводить закупку товаров импортного производства: уже в 2000 году доля отечественных товаров составила 33,2% от общей суммы контрактов.

Изучение опыта закупок в г.Братске, г.Ангарске, г.Усолье-Сибирское, Ше-леховском муниципальном образовании, Иркутском районе, и других, позволяет прийти к выводу об аналогичных г.Иркутску тенденциях развития заказа.

Исследование институциональных основ муниципального заказа на территории области свидетельствует, что город обладает более качественным про I фессиональным составом органов управления, и является ориентиром для ос тальных, что нашло отражение и в трансформации структуры администраций муниципалитетов по типу г.Иркутска, и в нормативно-правовых актах.

Все это обусловливает необходимость изучения опыта бюджетного финансирования посредством муниципальных заказов именно на примере г.Иркутска.

В целях данного исследования оценка практики формирования заказа, как начальной стадии его применения, предполагающей организацию деятельности органов власти и управления по определению его основных параметров, требует проведения анализа во взаимосвязи с планированием расходов бюджетов. При этом действующая практика формирования заказа позволяет выделить направления работы в следующей очередности:

1. Планирование бюджетных расходов, финансируемых посредством муниципального заказа, на очередной бюджетный период, финансовыми органами во взаимодействии с другими подразделениями органов власти и управления. 2. Планирование самих заказов по наименованиям товаров, работ, услуг с разбивкой по кварталам, осуществляемое всеми структурными подразделениями органов управления муниципалитета, с учетом как внешних факторов (политики в области заказа, бюджетных расходов, сбалансированности бюджета, действующего в муниципалитете законодательства и так далее), так и внутренних (наличия опыта организации торгов, работы конкурсных комиссий, финансового, материально-технического обеспечения и других).

3. Планирование деятельности по организации размещения каждого конкретного заказа, осуществляемое уполномоченным органом, как правило, выполняющим функции организатора торгов, а также по финансированию заказа, реализуемое с учетом результатов первых двух направлений работы финансовыми органами.

Анализ действующего в г.Иркутске законодательства показал, что реализация этих взаимосвязанных и взаимозависимых направлений на практике осуществляется на основе отмененной к настоящему времени редакции Положения о муниципальных заказах и тендерных торгах [58]. Причиной задержки внедрения решения городской Думы «О муниципальном заказе г.Иркутска» от 28 марта 2002 года № 186-16гД(3) и постановления мэра «О муниципальном заказе г.Иркутска» от 11 февраля 2002 года № 031-06-165/2, регламентирующих иную очередность мероприятий, отвечающих требованиям БОР, является задержка автоматизации процесса формирования и учета заказов в г.Иркутске.

Практика муниципальных закупок показывает, что формирование заказов осуществляется с целью удовлетворения муниципальных нужд в соответствии с прогнозом социально-экономического развития муниципалитета в пределах бюджетных ассигнований на предстоящий год с учетом целевых программ и необходимости решения приоритетных социально-экономических, природоохранных и других задач, в два этапа (рисунок 2.1 на странице 70).

## Государственный (муниципальный) заказ при переходе к бюджетированию, ориентированному на результат

Совершенствование практики государственного (муниципального) заказа в РФ требует определения основных направлений развития этой формы организации бюджетного финансирования в соответствии с целями проводимых реформ в бюджетном секторе, направленных на внедрение элементов управления бюджетами, ориентированных на результат. В связи с этим основным вопросом становится трансформация государственного (муниципального) заказа в условиях БОР.

Вопрос о необходимости перехода к новой практике управления бюджетными ресурсами возник в результате последовательного востребования инструментов бюджетного менеджмента, не позволяющих далее существенно увеличивать эффективность бюджетных расходов. Первоначально в условиях дефицитного финансирования особое внимание уделяется инструментам в области доходов, которые имеют объективные ограничения, связанные с дестимули-рующим деловую активность хозяйствующих субъектов характером. В последующем, приходят к необходимости совершенствования инструментов бюджетного менеджмента в области расходов, внедряя, например, казначейский механизм исполнения бюджетов, обеспечивающий целевое использование бюджетных средств; адресную поддержку определенных слоев населения, а также конкурсные процедуры закупок продукции для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, позволяющие экономить дефицитные бюджетные средства.

К началу 2000 годов перечисленные инструменты бюджетного менеджмента на федеральном уровне потеряли свою актуальность в связи с переходом от дефицитного финансирования к профицитному, требующему не обеспечения це 132 левого финансирования, а эффективного использования средств. На региональном и местном уровне, в связи с особенностями разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы в РФ, применение выше указанных инструментов носило ограниченный характер, что не позволило решить проблему бюджетного дефицита. Такая ситуация также определяет необходимость поиска новых инструментов бюджетного менеджмента, позволяющих повысить эффективность бюджетных расходов.

Сложившаяся к 2005 году благоприятная макроэкономическая ситуация, создание Стабилизационного фонда РФ создали предпосылки начала реформ в бюджетном секторе экономики РФ именно с этого периода. Хотя, согласно исследованиям, Стабилизационный фонд не может являться гарантом успешного завершения реформ в случае существенного изменения макроэкономической ситуации, так как успешное функционирование таких фондов возможно лишь при частом возвращении доходов бюджета к своему среднему значению, что на практике бывает достаточно редко [151. С.22].

Необходимость перехода к новой практике управления расходами обосновывалась почти во всех Бюджетных Посланиях Президента РФ, начиная с 2000 года. С 2005 года Бюджетные Послания Президента РФ содержат конкретные задачи, способствующие переходу к практике «управления по результатам» в рамках проводимых комплексных реформ в соответствии с принятым постановлением Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 года № 249, утвердившего Концепцию реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах. В дальнейшем, трансформация практики управления бюджетами потребует совершенствования БК РФ, статья 181 которого не требует устанавливать целевые показатели, под которые выделяются бюджетные ассигнования.

Учитывая полученные результаты по переходу к новой практике управления бюджетами, в целях реализации Концепции по повышению результативности бюджетных расходов в РФ целесообразно, с нашей позиции, решение следующих задач в области государственного (муниципального) заказа:

а) реформирование бюджетной классификации РФ и бюджетного учета в целях совершенствования учета государственного (муниципального) заказа, в том числе выполняемого бюджетными учреждениями;

б) определение показателей результативности системы государственного (муниципального) заказа и выбор критериев результативности;

в) внедрение системы мониторинга за результативностью государственного (муниципального) заказа;

г) деление обязательств, возникающих по результатам размещения заказов, на действующие и вновь принимаемые;

д) адаптация системы государственного (муниципального) заказа к практике среднесрочного бюджетного планирования;

е) изменение порядка финансирования системы государственного (муниципального) заказа в условиях БОР;

ж) совершенствование административных рычагов управления государственными (муниципальными) закупками;

з) трансформация мероприятий по контролю за системой государственного (муниципального) заказа в условиях БОР;

и) реформирование государственного (муниципального) заказа в условиях реструктуризации бюджетной сети.

Часть этих задач, актуальных для государственных и муниципальных органов власти и управления, к началу 2006 года решена. В частности, в настоящее время функционирует новая бюджетная классификация, интегрированная в План счетов бюджетного учета, в результате чего, учет государственного (муниципального) заказа, выполняемого бюджетными учреждениями, ведется с четвертого квартала 2005 года методом начислений, что в большей степени позволяет «управлять результатами», а не бюджетными расходами. Кроме того, этому же способствует раздельный учет расходов в зависимости от источников финансирования и новая отчетность бюджетных учреждений, например, на основе аналитических таблиц пояснительной записки, отражающих динамику показателей результатов деятельности учреждения, в том числе по реализации го 134 сударственного (муниципального) заказа, становится возможным принятие решений с учетом ожидаемых результатов деятельности в условиях их взаимосвязи с объемами бюджетного финансирования. Другими словами, действующая практика бюджетного учета приспособлена к практике управления заказом «по результатам». Дальнейшее совершенствование в этой сфере требует от бюджетных учреждений, финансируемых посредством заказа, внедрения управленческого учета.

Разграничение действующих и вновь принимаемых обязательств, возникающих в результате размещения заказов, будет способствовать совершенствованию бюджетного планирования в части обеспечения сопоставимости бюджетных расходов, осуществляемых в форме заказа, с приоритетами государственной социально-экономической политики, а также оценки их ожидаемой эффективности. Планирование вновь принимаемых обязательств целесообразно производить методами, отвечающими требованиям БОР.

Адаптация системы государственного (муниципального) заказа к практике среднесрочного бюджетного планирования на основе перспективного финансового плана требует увеличения доли контрактов, заключаемых по результатам размещения заказов на срок более одного года, а также расширения горизонта планирования заказа с одного года до трех лет, что, применительно к местным бюджетам Иркутской области, будет означать разработку Сводного проекта закупок и Перечня централизованных заказов на три года. При этом должна будет обеспечиваться преемственность показателей этих документов, бюджета и перспективного финансового плана. Взаимосвязь же показателей текущего года с показателями последующих периодов может осуществляться, как и при планировании бюджета: либо путем полного отказа от коррекции запланированных показателей, либо путем пересмотра планов на весь горизонт планирования каждый год. Такое среднесрочное бюджетирование, являющееся результатом интеграции социально-экономического и бюджетного планирования на среднесрочный период на основе принципов БОР, требует, чтобы для каждого заказчика устанавливались индикативные значения объемов бюджетных ассигнова 135 ний, то есть, фактически, лимиты финансирования на последующие годы или многолетние гарантии финансового обеспечения их деятельности. В результате субъекты государственного (муниципального) заказа получат большую определенность в части своих будущих доходов и расходов.

Разработка показателей результативности системы государственного (муниципального) заказа и выбор критериев результативности при включении их в контракт, а также составление актов выполненных работ, оказанных услуг по натуральным показателям позволит учитывать при организации финансирования результаты использования бюджетных средств. Внедрение системы мониторинга за результативностью системы государственного (муниципального) заказа на государственном и муниципальном уровне должно, с нашей позиции, производиться в рамках формируемых субъектами бюджетного планирования докладов о результатах и основных направлениях деятельности на очередной бюджетный период. Оценка первых сформированных докладов при планировании федерального бюджета на 2004 год, произведенная Министерством финансов РФ на основе 35 формализованных критериев, показала, что большинство министерств и ведомств достаточно четко сформулировали свои цели и направления деятельности. Однако немногие смогли распределить расходы на реализацию целей и задач по статьям функциональной и экономической классификации. Отдельные субъекты (например, Минюст России, Минтранс России, МАП России, Высший арбитражный суд РФ) представили доклады в полном соответствии с требованиями [130. С.9-14]. С нашей позиции, составление докладов должно базироваться на бюджетной отчетности подведомственных бюджетополучателей, где мониторинг результатов деятельности следует осуществлять в пояснительной записке.