Ларионова, Виктория Игоревна. Реализация муниципального заказа в условиях реформирования бюджетного процесса : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Ларионова Виктория Игоревна; [Место защиты: Байкал. гос. ун-т экономики и права].- Иркутск, 2010.- 290 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1010

**Содержание к диссертации**

Введение

**Теоретические аспекты реализации муниципального заказа в условиях реформирования бюджетного процесса 12**

Теоретическое исследование муниципального заказа в финансовом обеспечении расходов местного бюджета 12

Обоснование включения муниципального заказа в реформирование бюджетного процесса 36

**Анализ реализации муниципального заказа в условиях реформирования бюджетного процесса в регионе 65**

Анализ факторов финансового планирования муниципального заказа 65

Определение требований к размещению муниципального заказа как условие его реализации 85

Содержание контроля за размещением муниципального заказа в условиях бюджетирования, ориентированного на результат 115

**Направления совершенствования муниципального заказа в условиях бюджетирования, ориентированного на результат 138**

Предложения по разработке Программы реализации комплексной муниципальной контрактной системы 138

Методические рекомендации оценки эффективности расходования бюджетных средств путем размещения муниципального заказа 157

Заключение 179

Список использованной литературы 190

Приложения 212

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации на муниципальном уровне в настоящее время ориентировано на создание принципиально новых правил управления расходами местного бюджета. Муниципальные закупки являются одной из важнейших составляющих надлежащего оказания муниципальных услуг органами власти и бюджетными учреждениями населению при решении вопросов местного значения. Это предполагает значительную корректировку процедур реализации муниципального заказа при осуществлении бюджетной политики, направленной на активное содействие социальному и экономическому развитию муниципалитета, в соответствии с параметрами бюджетной реформы.

В настоящее время Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» кардинально изменил систему закупок, переведя ее на принципы конкуренции и обеспечения эффективности расходования бюджетных средств. Между тем практика законодательного регулирования контрактных отношений муниципальных закупок сопровождается большими проблемами и противоречиями. Для ответственного использования конкурсных торгов следует внести значительные изменения и дополнения в действующие нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, разработать рекомендации по наиболее полному применению документов бюджетирования, ориентированного на результат (далее - БОР), в ходе реализации муниципального заказа.

Современные требования к использованию муниципального заказа определяют необходимость его исследования на всех этапах бюджетного процесса в условиях реформирования с целью обеспечения результативности расходов местного бюджета.

**Степень разработанности проблемы.**В ходе исследования была изучена и систематизирована литература, в которой освещены теоретические и практические вопросы реализации муниципального заказа и бюджетной реформы.

Проблемы организации бюджетного процесса и его реформирования в Российской Федерации рассматриваются такими экономистами, как Арыкба-ев Р.К., Афанасьев М.П., Бабич А.Н., Врублевская О.В., Занина И.С., Золотарёва Г.М., Лавров A.M., Ляпунова Г.В., Маланичев С.А. Мартынова Н.В., Наби-ев Р.А., Поляк Г.В., Романовский М.В., Саметова Р.Я., Сорокина Т.В. и другие.

Экономическая природа, сущность и структура, а также значение муниципального (государственного) заказа в финансировании бюджетных расходов представлены в работах Алтынцева А.В., Асаулова А.Н., Васильевой Н.В., Гра-хова В.П., Дикаревой А. А., Игнатюка Н.А., Кощеева В.А., Лебедева В.В., Но-вичковой О.Е., Орловой М.М., Павлушкина А.В., Пронина Л. И., Смирнова B.C., Тяжетдинова СР., Файберг Т.В. и других.

Анализ научного материала по вопросам использования муниципального заказа показал, что основное внимание уделяется преимущественно особенно-

стям законодательства в сфере размещения муниципального заказа и организации технических процедур его применения. В то же время способы реализации важнейших задач бюджетной политики муниципального образования на всех этапах бюджетного процесса посредством муниципального заказа в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, недостаточно изучены. Это создает трудности при попытках организовать процесс использования муниципальных закупок, который характеризовался бы ответственным и результативным расходованием бюджетных средств.

Недостаточная проработанность и практическая значимость теоретических и прикладных вопросов, касающихся формирования, размещения и контроля муниципального заказа в условиях реформирования бюджетного процесса предопределили выбор темы, цели и задач диссертационной работы.

**Цель и задачи исследования.**Целью диссертационного исследования является теоретическое обоснование и разработка практических рекомендаций по применению бюджетирования, ориентированного на результат, при реализации муниципального заказа на всех этапах бюджетного процесса для финансирования расходов местного бюджета.

Постановка данной цели потребовала решения следующих задач:

обобщить теоретические аспекты и уточнить понятие «муниципальный заказ» в условиях реформирования бюджетного процесса;

определить особенности реализации муниципального заказа на всех этапах бюджетного процесса в Российской Федерации;

изучить финансовую сущность и логическую взаимосвязь документов бюджетирования, ориентированного на результат, при использовании муниципального заказа для финансирования расходов местного бюджета;

проанализировать основные тенденции практики финансового планирования, размещения и контроля за размещением муниципального заказа;

сформулировать предложения по формированию программы реализации комплексной муниципальной контрактной системы (далее - МКС), основанной на внедрении новых нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок применения муниципального заказа в бюджетном процессе, а также на создании аналитической базы инструментов бюджетирования, ориентированного на результат;

- разработать рекомендации по оценке эффективности расходования  
бюджетных средств при размещении муниципального заказа в целях совершен  
ствования бюджетного процесса.

**Область исследования.**Исследование проведено по специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК (экономические науки) в рамках раздела: 2.8. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов.

**Объект исследования**- финансовое обеспечение расходов местного бюджета посредством реализации муниципального заказа.

**Предмет исследования**- процесс формирования, размещения и контроля за размещением муниципального заказа на основе бюджетирования, ориентированного на результат.

**Методы исследования.**Глубина исследования, обоснованность научных результатов, достоверность выводов и рекомендаций была обеспечена применением общенаучных методов познания: абстрактно-логического (при формулировании цели и задач исследования); диалектического (при рассмотрении понятий «муниципальный заказ» и «государственный заказ»); наблюдения, синтеза теоретического и практического материала, посвященного концептуальным вопросам государственного и муниципального заказа, использованием экономического и статистического анализа (группировок, сравнения, обобщения), нормативных и справочных материалов, сравнения (при выявлении различий между способами размещения муниципального заказа); классификации (при построении классификации нарушений в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг).

**Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации.**Теоретическую основу диссертационной работы составили труды ведущих отечественных экономистов в области реализации муниципального заказа для финансирования расходов местного бюджета, в том числе - посвященные изучению вопросов реформирования бюджетного процесса.

Информационной базой исследования послужили статистические и аналитические материалы Министерства финансов РФ, Министерства финансов Иркутской области, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области, Министерства экономического развития и торговли РФ, Комитета по экономике и финансам администрации г. Иркутска, отдела муниципальных закупок г. Ангарска, Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ, а также нормативная и справочная литература, материалы монографических исследований и периодической печати, Интернет-источники.

В данной работе систематизирована и проанализирована информация о расходах бюджетов и специфике организации бюджетного процесса в Российской Федерации, структуре и динамике закупок муниципальных образований Иркутской области, что дает наиболее полную и достоверную оценку реализации муниципального заказа в условиях внедрения бюджетирования, ориентированного на результат.

**Наиболее существенные результаты, полученные автором.**В ходе диссертационного исследования автором получены следующие научные результаты:

1. Выделены этапы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в порядок реализации муниципального заказа на основе требований к его планированию, размещению и контролю в условиях реформы бюджетного процесса;

1. Представлены основные направления повышения качества формирования муниципального заказа, предусматривающие его планирование в документах БОР с учетом параметров выбора способов закупки и позволяющие обеспечить прозрачность процедур данного этапа бюджетного процесса;
2. Определены основные требования к размещению муниципального заказа в условиях бюджетной реформы на основе анализа действующей практики применения закупок, включающие оценку его влияния на бюджетные расходы;
3. Даны рекомендации по разработке программы реализации комплексной муниципальной контрактной системы, позволяющие более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, организовать на постоянной основе мониторинг финансового обеспечения муниципального заказа;
4. Уточнены показатели оценки эффективности расходования бюджетных средств путем размещения муниципального заказа с целью создания информационной базы для формирования муниципальных заданий, реестра расходных обязательств, докладов о результатах и основных направлениях деятельности (далее - ДРОНД), долгосрочных муниципальных и ведомственных целевых программ.

**Научная новизна диссертационного исследования**заключается в обосновании теоретических положений и практических рекомендаций к реализации муниципального заказа в условиях реформирования бюджетного процесса.

Элементы научной новизны:

1. Уточнено понятие муниципального заказа как инструмента бюджетной политики с точки зрения финансового обеспечения бюджетополучателей и расходования бюджетных средств;
2. Сформулированы основные принципы реализации муниципального заказа в рамках бюджетного процесса с позиции их взаимосвязи с принципами построения бюджетной системы Российской Федерации;
3. Предложена классификация нарушений в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, позволяющая усилить результативность финансового контроля.

**Практическая значимость диссертационной работы**заключается в возможности использования ее результатов в ходе реализации муниципального заказа и организации бюджетирования при составлении, рассмотрении и утверждении проекта местного бюджета; исполнении местного бюджета; составлении, внешней проверке, рассмотрении и утверждении бюджетной отчетности; осуществлении финансового контроля.

**Апробация работы.**Основные положения и выводы диссертационной работы докладывались и обсуждались на ежегодных научных конференциях профессорско-преподавательского состава и докторантов, научных конференциях аспирантов, студентов и магистрантов БГУЭП (г. Иркутск); заседании 18-й научной конференции аспирантов и их научных руководителей, посвященной социально-экономическим реформам в регионе (г. Иркутск), научно-практической конференции «Поддержка малого и среднего предприниматель-

ства на федеральном, региональном и местном уровнях: опыт, проблемы и перспективы» (г. Иркутск), на конференциях по итогам V Байкальского экономического форума в 2008 г. на тему: «Поддержка малого и среднего предпринимательства на федеральном, региональном и местном уровнях: опыт, проблемы и перспективы», в рамках VI Байкальского экономического форума в 2010 г. на тему: «Два взгляда на конкуренцию: государство и бизнес». Результаты диссертационного исследования публиковались в сборниках трудов БГУЭП, а также нашли отражение в научно-исследовательских темах кафедры финансов: «Механизм управления финансовыми ресурсами в регионе», «Управление государственными и муниципальными финансами в условиях реформирования», внесенных в Целевую комплексную программу научных исследований и инновационных разработок БГУЭП на 2008-2010 гг.

Отдельные разработки автора (предложения по формированию нового вида перечня централизованных и децентрализованных закупок, по уточнению содержания муниципального задания учредителя бюджетному учреждению, а также по созданию методики оценки эффективности расходования бюджетных средств при размещении муниципального заказа) нашли применение в работе администрации г. Иркутска.

**Публикации.**Результаты исследования изложены в 8 печатных работах общим объемом 3,83 п.л., в том числе две статьи объемом 0,93 п.л. опубликованы в ведущих рецензируемых научных журнала и изданиях перечня Высшей аттестационной комиссии России.

## Обоснование включения муниципального заказа в реформирование бюджетного процесса

Использование муниципального заказа в настоящее время в практике финансирования расходов местного бюджета основывается на методе бюджетирования; ориентированного на результат, который внедряется на всех этапах бюджетного процесса.

В соответствии со ст. 6 БК РФ бюджетный процесс представляет собой регламентируемую законодательством деятельность ОМСУ и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов публично-правовых образований, утверждению и исполнению бюджетов, а также контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности [2, С. 6; 123, С.166]. Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» одобрена концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг. (далее - Постановление № 249) [11, п. 1]. Сложившиеся.ранее подходы; к организации! бюджетного процесса1: существенно-ограничивали возможности и институциональные: стимулы повышения эффективности управления муниципальными: финансами и: переориентации деятельности администраторов бюджетных средств с освоения выделенных им ассигнований на достижение-конечных общественно-значимых и измеримых результатов [78, С.217-219; 97, С.54; 112; 121; 147, Є.21-28].

Соответственно, под реформированием бюджетного процесса понимается переход к БОР, обусловленный цел ым: рядом; причин: это низкая результативность: расходов, формальный характер программно-целевого- планирования, повышенное внимание к соответствию; кассовых расходов плановым показателям вместо анализа результатов использования?:бюджета; отсутствие среднесрочного: финансового плана; для каждого бюджетного цикла» отдельно, отсутствие четких критериев и; процедур отбора финансируемых направлений И:мероприятий в соответствии;с приоритетами бюджетной политики; четких; формулировок целей и конечных результатов использования? общественных средств, а также: критериев; оценки; деятельности администраторов? бюджетных средств [59; С. 179; 80, С.231-238;:99; С. 15;: 152, С.76-79;. 161Г-162; 168іС255;]:

Инструменты-реформирования-бюджетного процесса получили широкое распространение на-всех его стадиях. Одними из: наиболее значимых составляющих реформирования бюджетного процесса в области муниципального заказа можно назвать переход на среднесрочное БОР, составление отчетности о финансовом положении публично-правовых образований на базе учета, основанного на методе начисления; внедрение процедур внутреннего: контроля и аудита [153; 179, С. ЮГ]. Они имеют немаловажное значение и направлены на изменение системы финансового планирования и финансирования в целях ориентации ее на конечный результат.

Принтом стоит отметить, что реформирование бюджетного процесса в России- условно разделено на три этапа. Их последовательность и описание представлено во многих научных работах в области оценки эффективности расходов и реформирования бюджетного процесса [129, С. 239-248; 135, С. 11-15].

В настоящее время можно условно говорить о третьем этапе бюджетной реформы, который направлен на совершенствование управления общественными финансами: Основная задача этого этапа - переход к БОР. Если на первом этапе надо было отрегулировать процедуры исполнения бюджета, ввести систему учета, основанную на методе начислений, то в современных условиях этого недостаточно. Необходимо активно внедрять имеющийся инструментарий БОР на всех стадиях бюджетного процесса при использовании муниципального заказа для финансирования расходов местного бюджета. Это предполагает применение целого ряда документов бюджетирования при составлении проекта местного бюджета; рассмотрении И! утверждении проекта местного бюджета; исполнении4 местного бюджета; составлении, внешней, проверке, рассмотрении и утверждении бюджетной отчетности; осуществлении финансового» контроля в ходе реализации муниципального заказа- (см. Приложение 6). Рассмотрим все вышеперечисленные стадии бюджетного процесса.

В соответствии со ст. 169 и ст. 173 БК РФ процесс формирования муниципального заказа, начинается с разработки прогноза социально-экономического развития территории и составления проекта местного бюджета на следующий год. Определяются сроки представления необходимых документов для составления проекта бюджета и ответственные исполнители. ОМСУ разрабатывают и реализуют социально-экономическую политику в едином экономическом и правовом пространстве Российской Федерации в соответствии с федеральным и областным законодательством, Уставом муниципалитета и иными муниципальными правовыми актами. Социально-экономическое развитие муниципального образования прогнозируется с учетом Концепции социально-экономического развития субъекта РФ, основных положений проекта стратегии развития региона, одобренных Министерством регионального развития и торговли РФ. Разработка проекта- местного бюджета основывается на положении о бюджетном процессе в органах местного самоуправления [19].

БОР подразумевает прозрачность, подконтрольность и повышение эффективности распределения и использования финансовых ресурсов [72, С. 97]. Именно поэтому в основу формирования местного бюджета должны быть положены стратегические цели и задачи реформирования бюджетного процесса, определенные Бюджетными Посланиями Президента РФ Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике на соответствующий финансовый год и среднесрочную перспективу [7-10].

## Определение требований к размещению муниципального заказа как условие его реализации

Источник: составлено автором на основе данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области.

Так, по данным за 2008 г. из И 656 237,96 тыс. руб. - общей суммы расходов бюджета Иркутской области, 4 988 235,10 тыс. руб. (то есть 43 %) -сумма расходов в форме централизованного муниципального заказа г. Иркутска. На рис. 2.3. представлена сравнительная информация по проведенным торгам (лотам) и другим способам размещения заказов некоторых муниципальных образований Иркутской области, что также свидетельствует о лидирующем положении г.Иркутска на рынке муниципальных заказов.

Количество торгов (лотов) и других способов размещения заказов муниципальных образований Иркутской области в 2008 г. Источник: составлено автором на основе данных Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Иркутской области.

При увеличении количественных показателей в сфере размещения муниципального заказа г. Иркутска нарабатывается, соответственно, определенный опыт, который можно использовать другими муниципальными образованиями региона.

Муниципальный заказ позволяет извлечь экономическую выгоду в форме положительных эффектов и результатов, характеризующих меру оптимизации бюджетных расходов. В этой связи эффективность муниципального заказа будет определять эффективность расходов бюджета. Информация о результатах проведения главными распорядителями средств местных бюджетов Иркутской области торгов и других способов размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд за 2008 г. представлена в Приложении 12. Оценка размещения муниципального заказа в Иркутской области показывает, что в г. Братске, г. Ангарске, г. Усолье-Сибирское, Шелеховском муниципальном образовании, и других, складывается аналогичная г. Иркутску тенденция развития заказа. Динамика состава муниципальных заказов Иркутской области, представленная в Приложении 12, с акцентом на те способы размещения заказа, которые целесообразно совершенствовать в условиях реформирования бюджетного процесса, позволяет сделать вывод о росте применения открытых аукционов. Анализ форм размещения муниципального заказа показал, что наибольший-удельный вес занимает суммарная начальная цена контрактов (лотов), выставленных на аукцион (27%), которая в 2008 г. составила 4 486 904, 00 тыс. руб. по Иркутской области, в том числе по г. Иркутску -1 726 307, 00 тыс. руб. За этот период общее количество заявок, поданных для участия в торгах (лотах) и закупках по г. Иркутску, превышает показатели по другим муниципальным образованиям Иркутской области. Доля таких заявок в г. Иркутске от общего количества составила 24 %, в г. Усолье - Сибирское и г. Усть-Илимске - 5 %, в г. Зиме - 2%, в г. Ангарске - 7 %, Срав-нениеранее указанных параметров позволяет сделать вывод о зависимости их динамики от тенденции расходования бюджетных средств. Проведенный анализ муниципального заказа по Иркутской области показывает, что расходы, финансирование которых осуществляется в форме муниципального заказа, имеют тенденцию к росту. Это, в свою очередь, предполагает удовлетворение нужд муниципальных заказчиков, существенным образом- влияющее на состояние бюджетных расходов, с позиции использования эффекта экономии бюджетных средств на масштабах закупок. С нашей позиции, основными требованиями, к размещению муниципального заказа в условиях бюджетной реформы являются: 1. Увеличение централизованного размещения заказа и доли расходов. бюджета на закупку продукции для муниципальных нужд по сравнению с предыдущим периодом при условии сокращения закупок у единственного источника. 2. Реализация муниципального заказа путем результативного планирования и размещения с учетом оценки его влияния на бюджетные расходы с позиции экономии бюджетных средств. 3. Определение основных параметров муниципального заказа на основе анализа показателей по закупкам во взаимосвязи с планированием и исполнением соответствующих расходов бюджетов. 4. Изменение структуры муниципального заказа по способам размещения, что, в свою очередь, требует корректировки подходов не только к процессу планирования расходов бюджетов, но и к их финансированию за счет развития таких форм закупок, как аукционы и конкурсы, которые в наибольшей степени отвечают современным требованиям, а именно максимальной экономии бюджетных средств и предоставления качественной бюджетной услуги. 5. Увеличение количества участников размещения, муниципального заказа, влияющее на предполагаемую степень удовлетворенности нужд муниципальных заказчиков и определяющее возможную экономию бюджетных средств на масштабах закупок. 6. Расширение практики закупок, работ и услуг в социальной сфере и жилищно-коммунальном хозяйстве с целью внедрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, при решении вопросов местного значения. 7. Рост инвестиций в малый бизнес в форме заказа органов власти и управления на закупку товаров, работ и услуг для удовлетворения муниципальных нужд на контрактной основе с поставщиками и подрядчиками с целью эффективного расходования бюджетных средств, направляемых в реальный сектор экономики муниципалитета.

## Содержание контроля за размещением муниципального заказа в условиях бюджетирования, ориентированного на результат

Обязательным этапом реализации муниципального заказа является; контроль за его размещением в рамках бюджетного процесса. Данный вид контроля представляет собой процедуры проверки за; проведением всех; форм; размещения заказов на- поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для; муниципальных нужд.

Очевидность осуществления контроля в сфере муниципальных закупок логическим образом вытекает из принятых нормативно-правовых актов, в том числе закона 94-ФЗ и Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», действие которого распространено на любые взаимоотношения юридических и физических лиц, функционирующих на товарных рынках в конкурентной среде. Изучение законодательства показало, что в настоящее время существуют общие нормы по контролю за размещением муниципальных заказов, которые по существу разрешают вести активную работу проверяющих органов в сфере организации и проведения закупок для муниципальных нужд [5, С. 17; 164, С. 5].

Контроль за размещением муниципального заказа является частью бюджетного контроля, поскольку связан с расходованием средств местных бюджетов. Бюджетный контроль на территории муниципальных образований осуществляют контролирующие органы различных уровней, а именно Счетная палата РФ, финансовые органы субъектов РФ, представительные ОМСУ и другие органы [163, С. 160-162].

Результаты исследования позволили структурировать состав органов исполнительной власти в соответствии с полномочиями по осуществлению контроля в сфере размещения муниципальных заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг на примере г. Иркутска (см. рис. 2.15., Приложение 16). Он включает в себя органы контроля федерального уровня в виде Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области и прокуратуры г. Иркутска, регионального уровня (Контрольное управление Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области) и ряд подразделений ОМСУ.

Контрольные органы муниципальных образований осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей [102, С. 149 - 160; 120, С. 11]. Главные распорядители и распорядители бюджетных средств выполняют предварительный, текущий и последующий финансовый контроль за использованием бюджетных средств подведомственными получателями.

Представители органов исполнительной власти, наделенные полномочиями по контролю в сфере размещения муниципальных заказов (на примере г. Иркутска)

В целом, контроль за размещением муниципального заказа в зависимости от связей- между субъектами и объектами можно разделить на две большие группы: внешний и внутренний. Данная классификация позволяет установить, что внутренний контроль ориентирован на повышение квалификации ответственных лиц за размещением муниципального заказа, а внешний - на установление факта наличия или отсутствия совершения административного правонарушения.

На основе обобщенного анализа основных элементов внешнего и внутреннего контроля в области муниципального заказа нами выделены их общие и отличительные признаки (см. Приложение 17). Они существенным образом влияют на организацию и результаты деятельности соответствующих органов.

Внешний контроль предусматривает организационную обособленность между субъектом и объектом контроля [163, С. 113]. Таким образом, он осуществляется внешними, независимыми органами, т.е. функционирующими вне проверяемой экономической системы. К ним относятся: Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области, Прокуратура города Иркутска, Служба государственного финансового контроля Иркутской области и др.

Изучение особенностей организации внутреннего контроля в сфере муниципального заказа показало его двойственность. С одной стороны, он носит непрерывный характер, так как присутствует на каждой стадии функционирования ОМСУ в момент выполнения соответствующей хозяйственной операции, с другой — периодичный характер, поскольку реализуется через контрольные действия специально-созданных отделов. В первом случае каждый работник реализует контрольные функции самостоятельно на своем рабочем месте, и, конечно, такого рода контроль нельзя проводить внешними контролирующими органами. Во втором - контроль осуществляется через контролеров, чьими обязанностями он является, реализуясь через функцию управления. Благодаря такому контролю, удается оценивать результаты финансово-хозяйственных операций, выявлять отклонения от действующего законодательства, принимать меры по устранению негативных последствий.

## Методические рекомендации оценки эффективности расходования бюджетных средств путем размещения муниципального заказа

Ориентация бюджетного процесса на результативность и эффективность при одновременном росте ответственности главных распорядителей бюджетных средств является одним из основных требований концепции бюджетной реформы. В данных условиях особую роль среди инструментов БОРзанимают доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов-бюджетного планирования, а также муниципальные целевые программы. В ходе исследования нами было установлено, что в данных документах должна отражаться оценка результативности расходов (-учитывая объем и структуру) и эффективности муниципального «заказа, анализ и обоснование их взаимосвязи, результатов деятельности субъекта бюджетного планирования в отчетном-и плановом периоде, а также тенденций/их изменения.

Разработка ДРОНДов и муниципальных целевых программ требует наличия показателей, с помощью которых можно оценить результативность бюджетріьіх расходов. Элементы бюджетной реформы, которые в настоящее время уже внедрены, также свидетельствуют об очевидности изучения эффективности расходования бюджетных средств.

Как показала практика применения ДРОНДов, для выявления степени достижения запланированных результатов и намеченных целей, фактически достигнутые значения сопоставляются с плановыми. Аналогичная схема расчета используется при оценке уровня затрат (с формированием абсолютных и относительных отклонений).

В случае существенных различий (как положительных, так и отрицательных) между плановыми и фактическими показателями, а также показателями разных лет следует по каждому направлению проводить анализ факторов, повлиявших на такое расхождение.

По результатам анализа факторов необходимо обосновывать изменение целей, тактических задач, основных показателей и их состава (относительно данных прошлых лет либо намеченных в прошлых бюджетных циклах), прекращение, изменение либо инициирование введения новых расходных обязательств по сравнению с предыдущими периодами [133, С. 320-321; 170, С. 32-33].

В четвертом разделе Доклада должны быть также приведены мероприятия, которые субъект бюджетного планирования наметил осуществить с целью повышения эффективности бюджетных расходов и качества управления результатами, в том числе посредством размещения муниципального заказа, а также оценен количественно эффект от осуществления этих мероприятий (в виде экономии- расходов или увеличения результатов при данном объеме расходов).

В экономической литературе уже имеются предложения по оценке результативности расходования бюджетных средств, [71, С.53; 169, С.186]. На наш взгляд, целесообразно рассмотреть методы оценки эффективности расходования бюджетных средств посредством реализации муниципального заказа, поскольку эффективность деятельности бюджетных учреждений непосредственно зависит от способа, который лежит в основе финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств, что, в свою очередь, позволяет своевременно принимать оптимальные управленческие решения.

Это позволит создать информационную базу для составления муниципальных заданий, реестра расходных обязательств, ДРОНДов; долгосрочных муниципальных и ведомственных целевых программ. Вместе с тем, решение такой важной задачи, как создание в бюджетном процессе гибких инструментов, направленных на исполнение муниципальных контрактов, повысит эффективность расходов местного бюджета путем формирования комплексной муниципальной контрактной системы, учитывающей реализацию бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках муниципального заказа.

В настоящее время существует ряд исследований, позволяющих оценить эффективность расходования бюджетных средств. При этом, на наш взгляд, необходима их значительная корректировка, с целью применения таких расчетов для муниципального заказа в условиях реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации.

При проведении реальной денежной оценки возникают трудности, так как конечный социальный результат может проявиться лишь в средне- и,долгосрочном периоде и зависит от множества факторов. Например, снижение заболеваемости среди детей, отдохнувших в оздоровительных лагерях, является таким І результатом, но для его оценки требуется статистика за определенный период по разным группам детей, что усложняет работу учреждений здравоохранения, и, органов управления в данной сфере: Облегчает решение проблемьъ обновление компьютерной техники, и создание единой» автоматизированной базы данных [174, С. 6].

По.нашему мнению, прИ оценке проведенных конкурсов следует также учитывать период, за который проводится процедура: от принятия фешения до заключения контракта. Немаловажна и информация о количестве служащих, занятых размещением-муниципального заказа, чтобы оптимизировать структуру муниципального управления. Особое внимание необходимо уделить рациональности системы контроля за размещением заказа. Независимость контроля приводит к большей эффективности муниципальных закупок.

Особое значение для. оценки эффективности расходования бюджетных средств имеют методические рекомендации по оценке эффективности размещения заказов на поставки товаров (письмо МЭРТ РФ от 27.03.03 г. № АШ-815/05) (далее - Методические рекомендации), которые разработаны для конкурсов и для удовлетворения государственных нужд.

Нам представляется, что данные методы расчета эффективности расходования бюджетных средств, могут быть использованы заказчиками-получателями средств местного бюджета, осуществляющими закупки продукции для муниципальных нужд. Для оценки эффективности реализации муниципального заказа целесообразно использовать приведенные ниже показатели.