Арыкбаев, Равиль Каримович. Модернизация управления финансовыми потоками системы государственных заказов : диссертация ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Арыкбаев Равиль Каримович; [Место защиты: Российская академия предпринимательства].- Москва, 2011.- 332 с.: ил. РГБ ОД, 71 12-8/189

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретический анализ государственных заказов как частной финансовой категории и инструмента государственного финансового регулирования 14**

1.1. Место и роль государственных заказов в системе государственных финансов и бюджетных расходов 14

1.2. Государственный заказ как частная финансово-экономическая категория. Финансово-экономическое содержание системы государственных заказов 36

1.3. Государственные заказы как инструмент государственного финансового регулирования 56

Выводы по главе 1 78

**Глава 2. Методологические основы управления финансовыми потоками системы государственных заказов, ориентированное на результат 80**

2.1. Содержание и организационные основы управления финансовыми потоками системы государственных заказов 80

2.2. Финансовая стратегия размещения государственных заказов 100

2.3. Бюджетирование финансовых потоков системы государственных заказов, ориентированное на результат 113

Выводы по главе 2 134

**Глава 3. Модернизация управления финансовыми потоками системы государственных заказов137**

3.1. Повышение качества прогнозирования расходов бюджета для государственных нужд 137

3.2. Концентрация финансовых ресурсов системы государственных заказов посредством целевых программ 150

3.3. Управление рисками системы государственных заказов 166

3.4. Организация ценового мониторинга как инструмента повышения эффективности планирования и расходования бюджетных средств, предназначенных для государственных нужд 184

Выводы по главе 3 200

**Глава 4. Организация и развитие контроля бюджетных расходов системы государственных заказов 203**

4.1. Пути совершенствования финансового контроля в области государственных заказов 203

4.2. Внедрение аудита эффективности системы государственных заказов в практику работы контрольных органов 224

4.3. Система показателей аудита эффективности финансирования государственных заказов 236

Выводы по главе 4 250

Выводы 252

Заключение 260

Список использованной литературы 270

Приложения 298

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Система государственных заказов (СГЗ) является одним из основополагающих институтов финансовой деятельности государства. За счет госзаказов осуществляется поддержка ведущих отраслей экономики, реализуются финансовоемкие проекты, оказывающие позитивное влияние на рост занятости, увеличение налоговой базы, качество социального обслуживания, ведутся фундаментальные научные разработки.

Вместе с тем, эффективность управления финансовыми ресурсами СГЗ в России остается крайне низкой. На федеральном и региональном уровне она характеризуется нечеткостью и несогласованностью отдельных норм и правил распределения бюджетных средств; несовершенством системы прогнозирования и планирования на этапе проектировки бюджета.

В Послании Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 года относительно неэффективности расходов на госзаказы отмечается, что «по самым скромным оценкам, нецелевые расходы, включая и прямое воровство, и «откаты», и просто нецелевые расходы, составляют не менее триллиона рублей.».

Коррупция ежегодно поглощает порядка 15-20% стоимости совокупного объема государственного заказа, что создает трудности для развития эффективных финансово-экономических отношений в СГЗ. Субъекты рынка теряют интерес к участию в конкурсах на размещение госзаказов, что снижает уровень конкуренции, не способствует формированию оптимальных цен на закупаемую продукцию и эффективности расходования финансовых ресурсов.

В связи с этим, создание финансово-экономических условий для эффективного функционирования СГЗ, повышение результативности финансовых расходов, организация действенного финансового контроля, становятся особенно актуальными.

Степень научной разработанности проблемы. Среди научных исследований, проблематика которых близка к теме диссертации, мы выделим две группы работ.

К первой группе относятся работы, рассматривающие теоретические и прикладные вопросы государственного участия в создании общественных благ, регулирования социально-экономическим развитием страны. Усиление роли государства, идея общественных работ в рамках государственного регулирования занятости и экономического цикла прослеживается в работах А. Афтальона, К. Жюглара, У. Митчелла, А. Пигу, Р. Хоутри, А. Шпитхофа и др.

Идеи стимулирования роста производства посредством государственных инвестиций и улучшения структуры хозяйств развили – в работах С. Деннисон, А. Леш, Э. Гувер, Э. Хансен.

В теории общественных благ П. Самуэльсоном и Р. Мастгрейвом доказывается, что именно государство должно отвечать за предложение целого ряда товаров, поскольку сам рынок не может обеспечить их в необходимых количествах. Также, в рамках развития экономики общественного сектора выделим работы Э. Аткинсона, Ф. Бейтора, X. Домсеца, Ж. Дюпюи, В. Остроша, У. Окленда, Дж. Ю. Стиглица, У. Тибо, Л. Якобсона и др.

В последние 15 - 20 лет в рамках институциональной теории особое внимание уделяется рассмотрению рыночных отношений сквозь призму взаимовыгодных контрактных отношений (так называемая «контрактная парадигма»). Роль государства как субъекта контрактных отношений определяется величиной госрасходов на цели его хозяйствования. При этом она может реализовываться как извне, через институциональную среду (выбор правил игры: социальных, правовых, финансовых и политических), так и изнутри через отношения, формирующие основу организаций.

Вторая группа работ, в которой освещены теоретические и практические вопросы развития государственных финансов, форм организации бюджетного финансирования, включает труды М. Деккера, Д.Е. Дженкинса, Дж. Ю.Стиглица и других. Отечественную школу представляют А. Бабич, С.Барулин, О. Врублевская, Л. Дробозина, Л. Кабир, Т. Ковалева, Г. Ляпунова, Г. Мергелов, Л. Павлова, Г. Поляк, В. Родионова, М. Романовский, В. Фетисов и др. Вопросам государственного заказа как формы организации бюджетного финансирования посвящены работы Н. Адамова, А. Асаула, Е. Звоновой, В. Кныша, Р. Набиева, И. Смотрицкой и других. Возможности бюджетного финансирования в части перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, изучены в трудах С. Ананенко, М. Гараджи, Т. Голиковой, A. Лаврова, П. Лексина, Е. Маркиной, С. Сазонова и других.

Анализ научных работ по теме диссертации показывает, что в большинстве случаев исследуется история развития государственных закупок на конкурсной основе и обобщается опыт их осуществления с акцентом на технических процедурах. В то же время вопросы, касающиеся рассмотрения заказа как специфической формы организации бюджетного финансирования, направления его воздействия на расходы бюджета, остаются еще недостаточно изученными, а комплексный подход к оценке результативности бюджетных расходов СГЗ, практически полностью отсутствует.

Необходимо также определить сущность госзаказов, как частной финансовой категории, уточнить и обосновать понятия «государственные заказы», «государственные закупки», с точки зрения их финансово-экономического содержания, увязки процесса формирования и размещения заказов с бюджетным процессом. Существующие в настоящее время различные толкования исследуемых понятий лишний раз подтверждают их трансформацию в различных социально-экономических условиях и подчеркивают их эволюционный характер.

Актуальность темы, наличие ряда недостаточно исследованных научных проблем, а также практическая потребность в повышении эффективности использования государственных средств, выделяемых на финансирование госзаказов, определили цель и задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования: уточнить понятийный аппарат, обосновать теоретико-методологические принципы и разработать механизм модернизации управления финансовыми потоками системы госзаказов в современных условиях России.

Задачи исследования. Для реализации цели потребовалось решить следующие задачи, которые определили логику исследования и его структуру:

- определить место и роль госзаказов в системе государственных финансов и бюджетных расходов;

- раскрыть экономическое содержание госзаказов, как частной финансовой категории и инструмента государственного финансового регулирования;

- исследовать содержание и организационные основы управления финансовыми потоками СГЗ;

- обосновать возможность развития ориентированного на конечный результат бюджетирования финансовых потоков СГЗ;

- конкретизировать концептуальные основы финансовой стратегии размещения госзаказов;

- установить риски, возникающие при размещении и исполнении госзаказов;

- разработать эффективный механизм финансирования госзаказов, базирующийся на программно – целевом методе планирования, прогнозирования и расходования финансовых средств, выделяемых на эти цели, и совершенствования управления ценами и рисками;

- обосновать концептуальные основы совершенствования финансового контроля СГЗ, на основе разработки показателей оценки его эффективности.

Основная гипотеза диссертационного исследования состоит в предположении, что модернизация управления финансовыми потоками СГЗ, на основе обоснованных теоретико-методологических принципов организации финансирования, позволит повысить эффективность расходов бюджета, выделяемых для удовлетворения государственных нужд.

Объект исследования – финансовые потоки как важнейшая составляющая системы государственных заказов России.

Предметом исследования явились финансово-экономические отношения, возникающие в процессе функционирования системы госзаказов.

Теоретической базой исследования послужили фундаментальные положения классической политической экономики, неоклассической школы и институциональной экономики, труды зарубежных и отечественных ученых в области государственных финансов, управления бюджетным процессом, финансового обеспечения размещения госзаказов.

Методологической основой исследования являются положения системного подхода и системного анализа, а также общенаучные методы: восхождение от абстрактного к частному, анализа и синтеза, экономико –статистические методы.

Эмпирическая и правовая база исследования представлена официальными данными и аналитическими материалами Минфина РФ, Минэкономразвития РФ, Росстата, ФАС России, международных организаций, справочно-правовыми системами Гарант и Консультант, законодательными и нормативными актами РФ, исследованиями ученых в области государственных финансов, материалами специализированных периодических изданий, всемирной сети Интернет, материалами российских и международных конференций.

Научная новизна результатов диссертационного исследования.

Наиболее важные научные результаты, содержащие элементы научной новизны и отражающие вклад автора в проведенное исследование, заключаются в следующем:

1. Уточнена роль госзаказов в системе финансово-экономических отношений государства (формирование и закрепление государственного спроса) и бюджетных расходов (специфическая форма расходования бюджетных средств на основе контрактных отношений);

2. Конкретизирован и систематизирован понятийный аппарат системы госзаказов. Даны авторские определения:

- «государственный заказ» - самостоятельная финансово-экономическая категории, содержанием которой являются сформированные в установленном порядке и финансируемые за счет бюджетных и внебюджетных средств государственные нужды;

- «государственные закупки» - закупки товаров, выполнение работ и оказание услуг за счет государственных финансовых средств и для государственных нужд;

- «система государственных заказов» - взаимосвязанная система мер по нормативно-правовому и финансово-экономическому обоснованию и удовлетворению государственных нужд;

- «начальная цена» - субъективный инструмент деятельности заказчика, отвечающего за адекватное соотношение минимально приемлемого для исполнителей уровня потребительской стоимости товаров (работ, услуг), реально отражающего их свойства и качество, учитывающего риски исполнения контрактов и затраты, связанные с проведением конкурсных процедур;

3. Выявлены основные функции системы госзаказов как инструмента финансового регулирования - воспроизводственная (удовлетворение государственных нужд в товарах, работах, услугах для обеспечения стабильных воспроизводственных экономических связей с участием государства и для реализации присущих государству функций); ценового регулирования (влияние на динамику цен по определенным видам товаров, работ и услуг); стимулирующая (фактор роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики); социальная (содействие реализации социально-экономической политики государства); инновационная (формирование финансово - экономических предпосылок для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами товаров (работ, услуг));

4. Раскрыты особенности контрактных отношений на рынке госзаказов в РФ: реализация контрактов на средства бюджетов и внебюджетных источников финансирования; регламентация условий контракта сметами расходов и другими документами; принятие государственными органами на себя части функций управления частным предприятием; особая система ценообразования и стимулирования;

5. Обоснованы основные принципы формирования финансовой стратегии размещения госзаказов (соответствие приоритетам системы госзаказов, необходимое ресурсное (финансовое) обеспечение, оптимальное сочетание централизованной и децентрализованной системы финансирования, результативность бюджетных расходов) и раскрыто их содержание;

6. Доказано, что бюджетирование, ориентированное на результат - одно из наиболее перспективных направлений управления финансами в системе госзаказов, и выбор методологии бюджетирования должен базироваться на реализации преимуществ различных подходов в сложившихся социально-экономических условиях.

7. Обоснованы основные направления оптимизации бюджетных расходов системы госзаказов, заключающиеся в увязке процесса формирования госзаказов с бюджетным процессом, повышении качества прогнозирования расходов бюджета для госнужд, размещении бюджетных средств строго на конкурсной основе, широком использовании современных информационных технологий на всех этапах реализации госзаказа;

8. Определены и систематизированы риски субъектов контрактных отношений и предложены способы управлениями ими;

9. Разработана и внедрена индикативная система мониторинга цен для формирования начальных контрактных цен и бюджета госзаказа;

10. Разработан алгоритм корректировки объемов финансирования регионального госзаказа при длительных сроках его реализации, основанный на авторской методике оценки и прогноза инфляции в регионе;

11. Доказана необходимость использования аудита эффективности финансирования госзаказов, как перспективной формы финансового контроля и разработан алгоритм его проведения в рамках федеральных целевых программ.

Теоретическая и практическая значимость результатов работы состоит в том, что исследование развивает недостаточно разработанный в экономической науке понятийный аппарат СГЗ, обосновывает и расширяет методологический и методический аспекты повышения эффективности финансирования госзаказов. Оно направлено на решение крупной практической проблемы повышения качества удовлетворения государственных потребностей, экономности и целевого расходования государственных средств, тем самым вносит значительный вклад в обеспечение стабильного функционирования финансовой системы государства и национальной экономики в целом.

Результаты исследования могут быть использованы государственными органами управления Российской Федерации при формировании и обосновании государственных потребностей с учетом приоритетных направлений развития страны, составлении программ государственных закупок, увязанных с бюджетным процессом, оценке эффективности использования финансовых средств, организации финансового контроля за расходованием денежных ресурсов.

Основные результаты работы могут быть использованы в учебном процессе экономических ВУЗов России при подготовке и чтении курсов «Финансовая политика государства», «Бюджетная система РФ», «Финансовый менеджмент», «Управление качеством в бюджетных организациях» и др.; при подготовке и переподготовке специалистов финансовых служб государственных учреждений.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на конференциях различного уровня. Основные научные и практические результаты работы апробированы и внедрены в практику работы государственных органов исполнительной власти РФ, государственных заказчиков, что подтверждается справками о внедрении: ГУП «Агентство по государственному заказу, межрегиональным связям и инвестиционной деятельности Республики Татарстан», Управление Федерального казначейства по Волгоградской области, Министерство экономического развития Астраханской области. Теоретические положения и выводы диссертационного исследования включены в учебные дисциплины, читаемые в Астраханском государственном техническом университете, на курсах повышения квалификации специалистов финансовых служб и исполнительных органов государственной власти Астраханской области, в учебное пособие с грифом УМО «Финансовая политика России».

Соответствие диссертации паспорту научной специальности. Результаты диссертационного исследования соответствуют п. 2.2. «Финансовое регулирование экономических и социальных процессов»; п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов»; п. 2.22. «Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля» специальности 08.00.10. «Финансы, денежное обращение и кредит» Паспорта специальностей ВАК.

Публикации результатов исследования. Основные положения и рекомендации диссертационного исследования изложены в 40 печатных работах общим объемом 152,48 п.л. (авторских 50,63 п.л.), в том числе в 8 монографиях объемом 105,98 п.л. (авторских 31,03 п.л.), 14 статьях, опубликованных в ведущих научных журналах, рекомендованных ВАК РФ объемом 7,4 п.л. (авторских 5,45 п.л.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Основной текст занимает 297 листов машинописного текста, содержит 15 таблиц и 24 рисунка. Список использованной литературы включает 290 источников.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами, и логикой исследования. Содержание ее раскрывается в следующей последовательности:

Введение

## Государственный заказ как частная финансово-экономическая категория. Финансово-экономическое содержание системы государственных заказов

Государственные заказы, как специфическая форма расходования государственных средств, являются важным инструментом бюджетной политики государства. Бюджетные расходы на закупку товаров (работ, услуг) для государственных нужд постоянно возрастают. Суммарный ежегодный объем размещаемого государственного заказа в России составляет более 4 трлн. руб. [109]. Система государственных заказов обеспечивает решение важных государственных задач, в том числе создание и поддержание государственных материальных резервов, поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности страны, обеспечение эффективного функционирования социально ориентированных отраслей экономики и др. Посредством государственных заказов закрепляется государственный спрос, определяются ценовые ориентиры на продукцию (работы, услуги). Эффективность и результативность бюджетных расходов государственных заказов, а это от 30 до 40% расходов консолидированного бюджета страны, во многом определяют эффективность бюджетной политики государства (в данном контексте под эффективностью мы подразумеваем соизмерение полученных результатов и произведенных расходов, а под результативностью — степень достижения запланированных значений (результатов). Эти понятия взаимосвязаны, т.к. эффективность расходов характеризует результативность в зависимости от произведенных затрат.

Вместе с тем, проведение эффективной бюджетной политики в сфере государственных заказов в современных условиях требует уточнения и научного обоснования понятий «государственные заказы», «государственные заказы», с точки зрения их финансово-экономического содержания, увязки процесса формирования и размещения заказов с бюджетным процессом. Более того, существующие различные толкования исследуемых понятий, лишний раз подтверждает их трансформацию в различных социально-экономических условиях, и подчеркивают их эволюционный характер.

Так, государственный заказ в экономической литературе определяется и как «выдаваемый государственными органами и оплачиваемый из средств государственного бюджета заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство» [199] или «предложение, даваемое уполномоченной государственной организацией другой организации-поставщику о поставке товаров, работ, услуг для федеральных и региональных государственных нужд»5 [219], «совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств государственного бюджета»6 [217] .

Бюджетный кодекс РФ в предыдущей редакции рассматривал государственный заказ в качестве обобщенной потребности государства в соответствующих товарах, работах, услугах, финансируемых за счет бюджетных средств.

При этом само понятие заказ формулируется как «предложение покупателя, потребителя изготовить, поставить, продать ему продукцию, товар определенного вида и качества или выполнить работу, оказать услуги. Заказ должен содержать сведения о запрашиваемых товарах и услугах (количество, свойства), сроках его выполнения, виде и величине оплаты», или «поручение на производство товаров или услуг» [217].

В заказах отражаются важнейшие показатели закупаемых товаров (количество, качество, иные характеристики товаров). При этом для отдельных видов государственных заказов установлены особенности их формирования.

Специальный порядок формирования заказов установлен в отношении государственного оборонного заказа [8]. Специальное понятие государственного заказа установлено применительно к товарам, работам, услугам, закупаемым для обеспечения нужд в продукции оборонного значения. В Федеральном законе от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О

государственном оборонном заказе» государственный оборонный заказ определяется как правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества, комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг, а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации (ст. 1). Так, номенклатура материальных ценностей в государственном резерве и нормы их накопления устанавливаются Правительством РФ. Ежегодный объем накопления материальных ценностей в государственном резерве планируется в составе гособоронзаказа в пределах средств, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете на текущий год [7].

Одной из основных форм формирования государственного заказа являются заказы, формируемые для реализации целевых программ. Их формирование осуществляется в рамках процесса определения и выделения необходимых бюджетных ассигнований на оплату товаров для государственных нужд.

В данном случае государственные заказчики определяют приоритеты, осуществляют выбор первоочередных целей, на которые следует направить требуемые бюджетные ассигнования, производят вариантные расчеты оценки возможностей обеспечения в соответствующем финансовом году федеральных государственных нужд, подготавливают и представляют проекты бюджетных заявок в Минэкономразвития РФ.

## Бюджетирование финансовых потоков системы государственных заказов, ориентированное на результат

Динамика развития России и международная практика показывает повсеместную положительную тенденцию роста объемов государственных заказов. В первой главе диссертации была доказано, что государственные заказы есть специфическая форма расходования государственных средств. Следуя этому, возможно увязать основные причины роста объемов государственных закупок с ростом государственных расходов в целом. Иными словами, по ряду направлений они имеют одну природу, из которых, на наш взгляд, важны следующие. Так, Вагнер А. объясняет рост государственных расходов перемещением производства общественных благ от сектора домашнего хозяйства к государственному сектору (здравоохранение, образование, социальное обслуживание населения) и высокой эластичностью спроса на общественные блага по доходу. Теория Пикока-Вайзмана обуславливает рост государственных расходов внешними причинами (война, голод, иные социальные катаклизмы, в т.ч. добавим и последствия финансово-экономических кризисов (авт.), которые в дальнейшем замешаются гражданскими расходами - эффект замещения (позитивная роль государственных расходов) [201].

Существующие различия в оценке бюджетных расходов на государственные заказы обусловливаются отсутствием в системе бюджетной классификации такой статьи как заказы для государственных нужд. Соответствующие . расходы рассредоточены по бюджетам министерств и ведомств.

Основная цель бюджетирования финансовых потоков СГЗ заключается в оптимизации расходов посредством эффективного планирования (в тесной увязке с бюджетным процессом), размещения государственного заказа (соблюдение принципов t открытости, прозрачности конкурсных процедур), обеспечения результативности производимых расходов, контроля за расходованием средств [41,67].

Принцип БОР, в рамках финансового обеспечения функционирования системы государственных заказов, не может рассматриваться вне основных принципов функционирования бюджетной системы России, а именно: единства бюджетной системы; равенства бюджетов всех уровней; сбалансированности бюджета по доходам и расходам; общего покрытия расходов поступающими доходами; адресности и целевого характера использования бюджетных средств; полного отражения в бюджете доходов, расходов и источников финансирования бюджетов; достоверности или реалистичности бюджета; а также принципа эффективности и результативности использования бюджетных средств [77,93].

Суть принципа эффективного и результативного расходования бюджетных средств состоит в том, чтобы все мобилизуемые доходы бюджетов расходовались с максимальным эффектом. Соблюдение этого принципа в практике государственных закупок бывает затруднено как по объективным, так и по субъективным причинам. Объективные причины -это, например, наличие естественных монополий, где практически отсутствует конкуренция [84,99]. В этой связи производители диктуют монопольно высокие цены и реальное финансирование расходов не соответствует принципу эффективности. Снижение эффективности и результативности использования бюджетных средств невозможно компенсировать увеличением бюджетных расходов [68, 69].

Первым шагом на пути повышения эффективности бюджетных расходов, определяющим во многом эффективность СГЗ, с точки зрения экономности и результативности использования бюджетных средств37, является увязка процесса формирования государственных заказов с бюджетным процессом, которые неразрывно взаимосвязаны [35,41]. Вместе с тем, признавая, что расходы бюджета в нашей стране в большей части формируются (планируются) исходя из возможностей доходной части бюджета, а не из потребностей, не все государственные нужды могут быть удовлетворены [42, 44, 27].

В современной теории и практике бюджетирования государственных финансов выделяют четыре основных методологических подхода бюджетирования: традиционное; бюджетирование, основанное на планово-нормативных показателях; адаптивное бюджетирование, а также бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) [43].

Отметим, что возможно различное их сочетание. Так, в условиях жесткой экономии бюджетных средств традиционное бюджетирование может трансформироваться в бездефицитное бюджетирование, для преодоления системного кризиса бюджетной сферы бюджетирование ориентированное на результат - в бюджетирование с нуля [201]. В соответствии с целью диссертационного исследования проанализируем возможности использования приведенных методологий бюджетирования применительно к системе государственных заказов.

В рамках традиционного бюджетирования бюджет СГЗ на очередной финансовый год или плановый период формируется на основе отчетных данных об исполнении за истекший год с использованием индексов цен. При этом возможно использовать как общий показатель индекса потребительских цен (ИПЦ), так и его составляющие (ИПЦ на товары продовольственные и непродовольственные, услуги) [47].

Таким образом, процесс планирования основан на определении и использовании индексов цен, влияющих на основные виды расходов и приведении фактических и плановых расходов к моменту текущего финансового года. Тем самым, достигается стабильность процесса планирования и исполнения государственного заказа, т.к. сформированные расходные пропорции для удовлетворения государственных нужд служат основой для последующей корректировки.

Это позволяет выстроить также и эффективную систему контроля не только исполнения, но и формирования госзаказа, способную выявлять лоббирование государственным заказчиком ведомственных интересов, т.к. заявка на государственный заказ сверх прогнозных цифр должна быть обоснована наличием веских причин.

Данный подход к бюджетированию СГЗ позволяет оценить потребности государства или региона, но при этом практически не объясняет, почему расходы именно такие, методика индексации не позволяет допускать возможных объективных существенных отклонений, отсутствует оценка результативности произведенных расходов.

## Концентрация финансовых ресурсов системы государственных заказов посредством целевых программ

Одной из основных форм государственного заказа являются заказы, формируемые для реализации целевых программ. Это обуславливается тем, что целевые программы разрабатываются под приоритетные государственные нужды и направления финансовой политики в области государственных расходов, источником их финансирования являются бюджетные и внебюджетные средства. Иными словами для повышения эффективности и результативности финансового обеспечения системы госзаказов внедрение программно-целевого метода планирования расходов и бюджетирования, ориентированного на результат, должно быть в первую очередь осуществлено при формировании и реализации целевых программ. Речь идет в первую очередь о федеральных целевых программах. ФЦП являются одним из важнейших инструментов реализации целей и приоритетных направлений социально-экономического развития страны, проведения активной государственной структурной политики. Бюджетные инвестиции в рамках ФЦП направлены на развитие производственной и социальной инфраструктуры, стимулирование инновационной и инвестиционной активности, поддержку регионов, обеспечение внутренней и внешней безопасности. Объемы ассигнований федерального бюджета на реализацию федеральных целевых программ постоянно увеличиваются. К примеру, в 2010 году он составил 761,1 млрд. рублей, в 2013 году его планируется довести до 805,7 млрд. рублей, т.е. увеличится на 44,6 млрд. рублей (на 5,9 %), а их доля в общем объеме расходов увеличится с 8,3 % до 8,5 % (табл. 8).

Вместе с тем, несмотря на достаточно значительные расходы федерального бюджета, эффективность и результативность бюджетных расходов в рамках ФЦП остается крайне низкой. Так, в 2009 году неисполнение расходов федерального бюджета на ФЦП в целом составило по сравнению с законодательно утвержденными расходами 85,1 млрд. рублей (9,4 %), по сравнению со сводной бюджетной росписью - 13,4 млрд. руб. (1,6%).

Целевые индикаторы и показатели эффективности по многим программам постоянно не выполняются. В 2009 году из 865 целевых индикаторов в полном объеме выполнено 607 (70,2 %), частично - 211 (24,4 %), не выполнено 47 показателей (5,4 %). При этом, несмотря на не полное использование выделенных бюджетных средств по отдельным ФЦП в 2009 году, не достижение целевых индикаторов, низкое освоение средств в 2010 году, на 2011 - 2013 годы предусматривается увеличение ассигнований по этим программам.

К примеру, по ФЦП «Развитие российских космодромов на 2006 -2015 годы» использование бюджетных средств в 2009 году составило 72 %, за 8 месяцев 2010 года — 37,6 %, однако бюджетные ассигнования на 2011 - 2013 годы законом о федеральном бюджете увеличиваются по сравнению с предшествующим годом на 54,7 %, 45,5 % и 38 % соответственно.

По итогам 2009 года не выполнен целевой индикатор эффективности «Обеспеченность военнослужащих космодрома «Плесецк» служебным жильем. При запланированном количестве служебного жилья 3 643 квартиры служебный фонд составил 2 906 квартир, или 79,8 %, обеспеченность служебным жильем составила 50 % против 62 % по паспорту. По ФЦП «Национальная система химической и биологической безопасности Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» использование бюджетных средств в 2009 году составило 98 %, за 7 месяцев 2010 года -16,3 %, однако законопроектом предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на 2011 - 2012 годы по сравнению с предшествующим годом на 77,4 % и 17,7 % соответственно. По данной программе по итогам 2009 года были не выполнены 3 целевых индикатора эффективности. Так, при плановом значении показателя «Доля разработанных и внедренных современных методов, средств защиты и технологий производства для обеспечения защиты населения и окружающей среды от негативных влияний и угроз, вызванных факторами химического и биологического характера, в требуемом количестве указанных методов, средств и технологий» в 10 % фактическое значение показателя составило 5 %. При плановом значении показателя «Количество организаций, находящихся в ведении уполномоченных надзорных (контрольных) органов, оснащенных средствами контроля, современным оборудованием и расходными материалами для обеспечения химической и биологической безопасности» в 47 организаций факт составил 23 организации, или 56 %. При плановом значении показателя «Доля опасных химических и биологических объектов, имеющих паспорта и декларации промышленной безопасности, в общем количестве опасных химических и биологических объектов» в 10 % фактическое значение - 0.

Одновременно сохраняется высоким и объем дебиторской задолженности по ФЦП, который на 1 января 2010 года составил 43 898,3 млн. рублей и увеличился за 2009 год в 4 раза. Так, дебиторская задолженность Минрегиону России по 2 объектам подпрограммы «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» на 1 января 2010 года составила 13 100,0 млн. рублей, в том числе по строительству Дальневосточного федерального университета - 10 500,0 млн. рублей и строительству конференц-центра - 2 600,0 млн. рублей.

## Внедрение аудита эффективности системы государственных заказов в практику работы контрольных органов

Повышение результативности деятельности всех контролирующих органов Российской Федерации в области государственных заказов невозможно без совершенствования форм и методов финансового контроля, внедрения новых, современных методов контроля эффективности государственных заказов.

Такой новой формой финансового контроля размещения государственных заказов является аудит эффективности госзаказов, который в настоящее время представляет собой наиболее перспективную и социально значимую форму контрольной деятельности.

С аудитом эффективности мы связываем обеспечение большей прозрачности деятельности государственных заказчиков, системы государственных заказов в целом. Развитие аудита эффективности -следствие закономерного процесса эволюции системы государственного финансового контроля, направленное на повышение эффективности управления государственными финансами [74,177, 178].

Предметом аудита эффективности системы государственных заказов выступают средства, выделяемые на финансирование размещения государственных заказов из бюджетов всех уровней. В ходе такого аудита важно сравнивать достигнутые в результате расходования бюджетных средств показатели с показателями, которые предполагалось получить при выделении бюджетных ассигнований на финансирование государственных заказов.

По сущности аудит эффективности использования бюджетных средств, предназначенных для государственных заказов, представляет собой систематическую, целенаправленную, организованную и объективную проверку деятельности органов государственной власти с целью оценки эффективности финансирования государственных заказов.

Аудит эффективности тесно связан с проблемами эффективной организации всего процесса бюджетного финансирования, сосредотачивая основное внимание на определении социально-экономического результата от использования государственных средств. Поэтому, приоритетное место в проведении аудита эффективности должна занимать оценка обоснованности выбора и точности формулировки целей государственных расходов, их соответствия объективным потребностям.

В статье 4 Лимской декларации о руководящих принципах контроля, принятой IX Конгрессом Международной ассоциации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) говорится, что аудит эффективности направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную системы.

Внедрение аудита эффективности в практику государственного финансового контроля в России в настоящее время обусловлено рядом объективных факторов: - необходимостью повышения результативности, действенности и эффективности государственного финансового контроля; необходимостью существенного улучшения деятельности исполнительных органов власти и иных организаций, использующих ресурсы государственного бюджета; - необходимостью проведения объективной независимой оценки эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти в области финансирования госзаказов; - потребностью в усилении прозрачности деятельности организаций, использующих средства налогоплательщиков для финансирования конкретных государственных заказов; - необходимостью усиления борьбы с коррупцией в органах государственной власти; - необходимостью персонализации ответственности за принимаемые решения в органах власти; - с переходом на бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Целями аудита эффективности финансирования государственных заказов являются: -выявление проблем в деятельности подконтрольных объектов; анализ и оценка результативности деятельности органов исполнительной власти по выполнению ими функций бюджетирования государственных заказов; - анализ и оценка эффективности использования бюджетных средств, предназначенных для финансирования госзаказов; - разработка обоснованных рекомендаций и предложений по оптимизации деятельности органов государственной исполнительной власти. Аудит эффективности использования государственных бюджетных средств в системе государственных заказов включает в себя следующие элементы: - проверку экономности использования государственных средств, затраченных на получение конкретных результатов; - проверку продуктивности использования финансовых ресурсов в процессе производственной и иной деятельности, а также использования информационных систем и технологий; - проверку результативности деятельности проверяемой организации по выполнению поставленных перед ней задач и достижению фактических результатов по сравнению с плановыми показателями. Направления аудита эффективности финансирования государственных заказов представлен на рис. 27. Отличительными чертами аудита эффективности финансирования СГЗ являются: охват всех функций финансового контроля (контрольной, аналитической, синтетической); нацеленность на выработку конкретных предложений по повышению результативности деятельности подконтрольных объектов; постоянный мониторинг исполнения ранее внесенных контрольными органами предложений и разработанных рекомендаций.