

0-792243

На правах рукописи

Лар

Ларионова Виктория Игоревна

РЕАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В УСЛОВИЯХ
РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Специальность 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Иркутск
2010



**Диссертация выполнена на кафедре финансов
ГОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права»**

Научный руководитель: кандидат экономических наук,
доцент
Сорокина Татьяна Владимировна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук,
профессор
Багинова Виктория Матвеевна



доктор экономических наук,
профессор
Жигас Маргарита Герутисовна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Уральский государственный
экономический университет»

Защита состоится 25 января 2011 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.070.03 при ГОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права» по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Карла Маркса, 24, корпус 9, зал заседаний Ученого Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права» по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, корпус 2, ауд. 101.

Объявление о защите и автореферат диссертации размещены 21 декабря 2010 г. на официальном сайте университета: www.isea.ru

Отзывы на автореферат отправлять по адресу: 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, ГОУ ВПО «БГУЭП», Ученому секретарю диссертационного совета Д 212.070.03

Автореферат разослан «__» декабря 2010 года

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор экономических наук, профессор



Н.Г. Новикова

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 Арыкбаев Р.К., Афанасьев М.П., Бабич А.Н., Врублевская О.В., Занина И.С., Золотарёва Г.М., Лавров А.М., Ляпунова Г.В., Маланичев С.А. Мартынова Н.В., Набиев 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., Грахова В.П., Дикаревой А. А., Игнатюка Н.А., Кошечеева В.А., Лебедева В.В., Новичковой О.Е., Орловой М.М., Павлушкина А.В., Пронина Л. И., Смирнова В.С., Тяжетинова С.Р., 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 совершенствования 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 конкретным 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;

2. 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;

3. 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;

4. 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;

5. 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 обобщении 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 журналах и изданиях перечня Высшей аттестационной комиссии России.

Содержание работы. Во введении дается обоснование выбранной темы исследования, поставлены цели и задачи, сформулирована теоретическая и практическая значимость работы, выделены основные элементы научной новизны, приведены данные об апробации результатов исследования.

В первой главе «Теоретические аспекты реализации муниципального заказа в условиях реформирования бюджетного процесса» проведен анализ точек зрения разных авторов на содержание понятий «муниципальный заказ» и «государственный заказ»; установлены их отличительные признаки; исследована функция муниципального заказа в финансовом обеспечении расходов местного бюджета; предложено его рассмотрение в качестве инструмента бюджетной политики муниципалитета; сформулированы основные принципы реализации муниципального заказа в рамках бюджетного процесса с позиции их взаимосвязи с принципами построения бюджетной системы Российской Федерации; разработан алгоритм и выделены этапы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в процесс реализации муниципального заказа.

Во второй главе «Анализ реализации муниципального заказа в условиях реформирования бюджетного процесса в регионе» выполнен анализ действующей практики планирования, размещения и контроля за использованием муниципального заказа на базе нормативно-правовых документов и отчетных публичных данных органов местного самоуправления на примере муниципальных образований Иркутской области с позиции применения инструментов БОР; определено влияние факторов формирования муниципального заказа и установ-

лены основные направления повышения качества его планирования; выделены и рассмотрены ключевые требования к порядку проведения процедур размещения муниципальных закупок с учетом инструментов бюджетирования, ориентированного на результат; структурирован состав органов исполнительной власти в соответствии с полномочиями по осуществлению контроля в области муниципального заказа; предложена классификация нарушений в сфере его размещения.

В третьей главе «Направления совершенствования муниципального заказа в условиях бюджетирования, ориентированного на результат» представлены рекомендации по формированию Программы реализации комплексной муниципальной контрактной системы, включающие цель, задачи и конкретные мероприятия по их достижению; разработана новая форма перечня централизованных и децентрализованных закупок; уточнено содержание муниципального задания учредителя бюджетному учреждению с целью выполнения предконтрактной работы на предстоящий год; предложены методические рекомендации оценки эффективности расходования бюджетных средств путем размещения муниципального заказа.

В заключении сделаны выводы и сформулированы основные результаты диссертационного исследования.

В приложениях приведен статистический материал, послуживший основой для анализа, проведенного в рамках диссертационной работы.

Структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 192 наименований и приложений. Диссертация изложена на 189 страницах текста, включающего 23 рисунка и 14 таблиц. Приложение состоит из 22 наименований, изложенных на 79 страницах, включает 23 таблицы и 24 рисунка. Структура работы представлена в табл. 1.

Таблица 1

Структура диссертационной работы

Глав	Наименование Параграфов	Количество		
		стра ниц	таб- лиц	рисун- ков
1	2	3	4	5
Введение		9	-	-
1. Теоретические аспекты реализации муниципального заказа в условиях реформирования бюджетного процесса	1.1. Теоретическое исследование муниципального заказа в финансовом обеспечении расходов местного бюджета	24	-	5
	1.2. Обоснование включения муниципального заказа в реформирование бюджетного процесса	28	-	2
2. Анализ реализации муниципально-	2.1. Анализ факторов финансового планирования муниципального заказа	21	4	1

1	2	3	4	5
го заказа в условиях реформирования бюджетного процесса в регионе	2.2. Определение требований к размещению муниципального заказа как условие его реализации	31	8	13
	2.3. Содержание контроля за размещением муниципального заказа в условиях бюджетирования, ориентированного на результат	23	-	1
3. Направления совершенствования муниципального заказа в условиях бюджетирования, ориентированного на результат	3.1. Предложения по разработке Программы реализации комплексной муниципальной контрактной системы	20	1	1
	3.2. Методические рекомендации оценки эффективности расходования бюджетных средств путем размещения муниципального заказа	23	1	-
Заключение		10	-	-
Итого		189	14	23
Список использованной литературы		22	-	-
Приложения		79	23	24
Всего		290	37	47

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнено понятие муниципального заказа как инструмента бюджетной политики с точки зрения финансового обеспечения бюджетополучателей и расходования бюджетных средств.

Муниципальный заказ в рыночной экономике обеспечивает взаимодействие органов власти и хозяйствующих субъектов, перераспределяя финансовые ресурсы между отраслями экономики и социальной сферы, различными группами населения, т.е. способствует регулированию доходов отраслей, предприятий и граждан. Использование муниципального заказа в современной практике позволяет в ходе финансирования расходов бюджетов удовлетворить важнейшие потребности муниципального образования.

На основе критического осмысления теоретических разработок ведущих ученых в диссертационной работе расширено содержание и уточнено понятие муниципального заказа. С точки зрения финансового обеспечения бюджетополучателей и расходования бюджетных средств муниципальный заказ определен как инструмент реализации бюджетной политики. При этом сделан акцент на

то, что, с одной стороны, проходя все стадии бюджетного процесса через поручение юридическому и физическому лицу, он позволяет осуществить поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг населению, а, с другой стороны, посредством финансирования заказа выделяются бюджетополучателям средства на решение вопросов местного значения.

Исходя из этой, более широкой трактовки муниципальный заказ соответствует форме финансового обеспечения бюджетополучателей, проходит стадии бюджетного планирования, исполнения и контроля, то есть участвует в процессе трансформации расходных полномочий в натурально-вещественную форму. Таким образом, удовлетворяя муниципальные нужды, на основе заключения контрактов, муниципальный заказ способствует стабильному функционированию экономики и развивает принципы свободной конкуренции, открытости для производителей рынков товаров, работ и услуг.

Учитывая эти положения, целью муниципального заказа будет являться создание условий для достижения максимального уровня социально-экономического развития муниципалитета и повышения качества предоставляемых населению муниципальных услуг. Наличие такой единой цели для различных типов муниципального заказа обусловлено тем, что он является важным инструментом бюджетной политики в рамках реализуемых программ социально-экономического развития муниципального образования в целом.

2. Сформулированы основные принципы реализации муниципально-го заказа в рамках бюджетного процесса с позиции их взаимосвязи с принципами построения бюджетной системы Российской Федерации.

В связи с тем, что заказ используется как инструмент расходования бюджетных средств на местном уровне и осуществляется на всех стадиях бюджетного процесса, экономичность муниципальных закупок в Российской Федерации способствует максимальной результативности и эффективности бюджетных расходов.

В работе рассматривается, как за счет развития добросовестной конкуренции среди потенциальных исполнителей заказа, равенства их прав и справедливости обеспечивается объективность и обоснованность бюджетных расходов, достигается максимальная открытость в их использовании и гласность. Обращается внимание на способы защиты права муниципального заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) при исполнении принципа взаимной ответственности.

Также в ходе исследования было установлено, что для совершенствования формирования целостного правового поля и функционирования единой системы размещения заказов необходимо соблюдение принципов централизованного финансирования расходов, системности, формально-юридического равенства сторон, соотнесения объекта прогноза и имеющейся информации при проведении нормативно закреплённых процедур планирования и осуществления бюджетных закупок.

Принцип диспозитивности заказа означает наличие типовых форм контрактов и иных документов, закрепляющих условия их заключения. Предмет

муниципального контракта, а также такие его характеристики, как количество, ассортимент, качество, цена и т.п., определяются исходя из принятого административного акта по муниципальному заказу, а не свободной договоренности сторон. Тем самым обеспечивается соблюдение принципа единства бюджетной системы.

Таким образом, на наш взгляд, реализацию муниципального заказа в рамках бюджетного процесса необходимо осуществлять на основании принципов единства бюджетной системы России, самостоятельности бюджетов, прозрачности (открытости), адресности и целевого характера, результативности и эффективности использования бюджетных средств.

Учитывая, что одной из целей муниципального заказа является повышение эффективности бюджетных расходов, а суть заключается в увязке средств, направленных на его размещение, и результатов деятельности бюджетополучателей, то принципы заказа необходимо согласовать с проводимой в стране бюджетной реформой, предусматривающей внедрение БОР.

3. Выделены 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.

Реализация муниципального заказа призвана обеспечить оптимальное распределение ресурсов между бюджетополучателями, сбалансированность бюджета и развитие экономического потенциала каждого муниципалитета, поэтому его использование в настоящее время в практике финансирования расходов местного бюджета основывается на методе БОР, который учитывается на всех стадиях бюджетного процесса.

При изучении ключевых положений законодательства РФ в области бюджетных отношений и в сфере размещения муниципального заказа установлена их взаимосвязь. Это позволило разработать алгоритм процесса реализации муниципального заказа в условиях бюджетной реформы, который представляет собой свод документов по планированию проекта местного бюджета и муниципальных закупок, исполнению бюджета и размещению заказа, контролю за расходованием бюджетных средств и размещением заказа. Предложенный алгоритм способствует повышению эффективности оказания муниципальных услуг, так как будет создана четкая связь между целями, задачами и результатами деятельности и, как следствие, возрастет ответственность бюджетополучателей за использование бюджетных средств.

На основе исследования инструментов реформирования бюджетного процесса выделены этапы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в процесс реализации муниципального заказа, включающие, во-первых, его согласование с целевыми программами, реестрами расходных обязательств и ДРОНДами, во-вторых, его отражение в муниципальном задании и, в-третьих, формирование Перечня централизованных муниципальных закупок в ходе составления среднесрочного финансового плана и проекта бюджета.

Анализ действующей практики финансового планирования муниципального заказа позволил определить основные тенденции современного состояния и направления совершенствования реализации муниципального заказа. Как свидетельствуют данные применения централизованных заказов в муниципальных образованиях Иркутской области, на результативность планирования влияют особенности формирования муниципальных закупок по направлениям расходования денежных средств. Итоги анализа качества формирования расходов по социальной сфере и жилищно-коммунальному хозяйству этого муниципального образования показали отсутствие в документах бюджетной реформы информации, отражающей величину и структуру муниципального заказа и несогласованность с Перечнем централизованных муниципальных закупок.

Оценка деятельности по планированию муниципального заказа в Иркутской области и в г. Иркутске установила необходимость свести в единый цикл процедуру формирования расходов местного бюджета и муниципальных закупок. Это будет способствовать систематизации анализа расходных обязательств и деятельности бюджетных учреждений в условиях перехода к БОР.

На основе исследования качества планирования муниципального заказа нами выделены факторы, отражающие влияние бюджетной реформы на его базовые параметры и определяющие полноту использования инструментов бюджетирования на всех этапах бюджетного процесса, согласованность прогноза муниципального заказа с документами долгосрочного социально-экономического развития муниципального образования, а также краткосрочного и среднесрочного бюджетного планирования, зависимость показателей муниципального заказа от условий размещения.

По результатам оценки данных факторов в ходе исследования были определены направления повышения качества формирования муниципального заказа. К ним относятся:

- составление проекта бюджета и сводного перечня централизованных муниципальных закупок в условиях повышения четкости и прозрачности в соответствии с принципами построения бюджетной системы Российской Федерации;
- создание стимулов для как можно более эффективного использования бюджетных средств при условии финансирования публичным образованием принятых на себя обязательств путем отражения в муниципальном задании данных по закупкам для каждого учреждения;
- оценка уровня достижения запланированных результатов на основании данных о динамике фактически достигнутых показателей деятельности, осуществляемой субъектами бюджетного планирования, а также на основании данных об объеме затрат в разрезе целей и задач, представленных в ДРОНДах;
- учет необходимости финансового обеспечения приоритетных направлений расходов и действующих расходных обязательств при формировании Реестра расходных обязательств и Перечня централизованных муниципальных закупок;

- определение точных плановых показателей, основных характеристик предмета закупок и потенциальных поставщиков по муниципальному заказу в соответствии с предметом и категорией закупок по результатам изучения рынка товаров, работ и услуг, сопоставления различных способов удовлетворения потребностей с технической, технологической и экономической точки зрения;

- установление сроков проведения отдельных конкурсов с целью равномерного распределения процесса размещения муниципального заказа;

- учет параметров выбора способа закупки: времени (срочности закупки); состояния рынка товара, закупаемого для муниципальных нужд; эффективности проведения конкурса (сопоставления затрат с результатами);

- разработка детального поквартального плана закупок на очередной финансовый год и его согласование с кассовым планом;

- создание широкой информационной базы путем составления единого реестра муниципальных контрактов (договоров) поставщиков, выполняющих заказы, позволяющей повысить результативность казначейского метода исполнения бюджета.

На их основе установлены общие правила разработки проекта бюджета с максимально возможной детализацией структуры бюджетных затрат, с использованием плана закупок товаров, работ и услуг как обязательного приложения к бюджету, а также организации полноценного информационно-аналитического комплекса в муниципалитете для получения сведений о поставщиках на конкурсной основе, получивших заказы, и для повышения оперативности бюджетной отчетности.

В диссертации отмечено, что в качестве основного инструмента среднесрочного планирования муниципального заказа и, в целом, расходов местного бюджета необходимо использовать перечень централизованных закупок. За счет содержащихся в этом прогнозно-аналитическом документе основных параметров расходной части местного бюджета следует распределять бюджетные средства по предсказуемым направлениям и обеспечивать преемственность бюджетной политики.

Данные предложения способствуют согласованию планирования закупок с организацией бюджетного процесса на основе бюджетирования, ориентированного на результат, с учетом параметров выбора способов закупки, и позволяют обеспечить четкость и прозрачность проводимых процедур.

4. 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.

Анализ таких показателей размещения муниципального заказа, как сумма экономии, объем размещаемого заказа различными способами, количество заявок и контрактов, динамика централизованных закупок, проведенный по данным муниципальных образований Иркутской области, определил преимущества и недостатки различных способов размещения заказа и возможности его развития (табл. 2).

Увеличение расходов, финансирование которых целесообразно осуществлять в форме муниципального заказа, предполагает удовлетворение нужд муниципальных заказчиков, существенным образом влияющее на состояние бюджетных расходов с позиции использования эффекта экономии бюджетных средств на масштабах закупок.

Таблица 2

Динамика основных показателей размещения заказа муниципальных образований Иркутской области за 2006-2008 гг.

Показатели	2006	2007	2008
1. Структура централизованных торгов, в том числе:	5850	8411	7376
- открытые конкурсы	3185	3756	482
- открытые аукционы	1	496	2346
- запросы котировок цен	2664	4159	4548
2. Число заявок, поданных участниками размещения заказа на участие в торгах, в том числе:	17826	29576	22271
- открытые конкурсы	10225	17324	1520
- открытые аукционы	2	1624	8703
- запросы котировок цен	7599	10628	12048
3. Число заявок победителей торгов, в том числе:	5599	8610	7376
- открытые конкурсы	3025	3807	482
- открытые аукционы	1	540	2346
- запросы котировок цен	2573	4263	4548
4. Количество заключенных муниципальных контрактов, в том числе:	6509	8411	8571
- открытые конкурсы	3746	3756	694
- открытые аукционы	1	496	2403
- запросы котировок цен	2762	4159	5474
5. Стоимость контрактов по результатам централизованных закупок, в том числе (млн. руб.):	4575,7	6373,9	6463,6
- открытые конкурсы	4200,6	5207	799
- открытые аукционы	2	332,7	4681,9
- запросы котировок цен	373,1	834,2	982,7

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

Динамика величины муниципального заказа в значительной степени соответствует динамике расходов местного бюджета (табл. 3). Наблюдается снижение объема денежных средств и уменьшение общего количества проведенных торгов, размещенных централизованно, обусловленное тем, что некоторые закупки, ранее осуществлявшиеся уполномоченным органом, в 2009 г. были проведены заказчиками методом запроса котировок цен.

Таблица 3

Динамика показателей централизованных муниципальных закупок г. Иркутска в 1999 – 2009 гг.

Показатели	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Расходы бюджета, млн. руб.	1650,3	2089,5	2761,4	3585,0	4121,9	4641,7	4370,1	6282,3	9099,9	11656,2	9227,1
Общая сумма закупок при проведении торгов, млн. руб. (без учета торгов, от проведения которых заказчик отказался)	29,9	86,3	85,2	145,8	261,2	480,4	723,4	1456,6	4376,7	4988,2	2523,6
Темп роста объема закупок, %	287,8	288,4	98,6	171,1	179,2	183,9	150,6	247,6	315,8	88,2	50,6
Доля централизованного муниципального заказа в расходах бюджета, %	1,8	4,1	3,1	4,1	6,3	10,3	16,5	23,2	48,1	42,8	27,3
Экономия (прямая и условная), млн. руб.	2,1	10,8	7,9	7,4	13,8	22,1	27,4	125,3	314,3	201,6	487,0
Темп роста экономии, %	201,1	504,9	73,3	92,9	186,4	160,5	124,1	456,0	250,9	64,1	241,6
Экономия по торгам, которые привели к заключению контракта, %	7,2	12,6	9,3	5,1	7,9	8,2	3,8	7,0	5,6	4,7	19,3
Количество проведенных закупок, шт.	31	39	37	44	66	77	121	269	331	321	238
Темп роста количества закупок, %	442,9	125,8	94,9	118,9	150,0	116,7	157,1	222,3	123,0	97,0	74,1
Объем централизованно размещавшегося муниципального заказа, приходящегося на 1 работника отдела, млн. руб.	7,5	17,3	17,0	29,1	37,3	80,1	85,1	199,0	595,4	586,8	280,4

[Источник: составлено автором на основе данных администрации г. Иркутска]

Всего по результатам состоявшихся централизованных процедур в администрации г. Иркутска в 2008 г. наблюдается уменьшение экономии денежных средств. Для сравнения, аналогичный показатель в Ангарском муниципальном образовании в 2008 г. составил 8,5%, что также немного ниже уровня 2007 г. (8,98%). Снижение экономии, полученной при проведении торгов в г. Иркутске, вызвано, в первую очередь, тем обстоятельством, что 77,83 % от общей суммы, централизованно размещавшейся в 2008 г., были распределены путем аукционов, что обусловлено требованиями законодательства Российской Федерации. Кроме того, на это повлияло помимо отсутствия крупных заказов, улучшение качества планирования, а именно точность формирования начальной цены контракта.

Размещение муниципального заказа является важной стадией его реализации, которая в условиях внедрения БОР подлежит значительной корректировке. Исходя из этого, проведенный анализ динамики расходов местного бюджета и показателей размещения муниципального заказа по ряду территорий Иркутской области доказал необходимость предъявления определенных требований к его размещению в условиях реформирования бюджетного процесса:

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 муници-

пальных нужд на контрактной основе с поставщиками и подрядчиками с целью эффективного расходования бюджетных средств, направляемых в реальный сектор экономики муниципалитета.

В условиях трансформации бюджетного процесса процедуры размещения муниципального заказа должны быть ориентированы на параметры социально-экономического развития муниципального образования, отраженные в ДРОНДах и целевых программах.

5. Представлена классификация нарушений в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, позволяющая усилить результативность финансового контроля.

Исследование особенностей муниципального заказа в условиях бюджетной реформы позволило установить значимость и обязательность контроля за размещением муниципального заказа. Данный вид контроля предусматривает процедуры проверки за проведением всех форм размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для муниципальных нужд.

Результаты изучения контрольной деятельности позволили структурировать состав органов исполнительной власти в соответствии с полномочиями по осуществлению контроля в сфере размещения заказа на примере г. Иркутска (рис. 1).

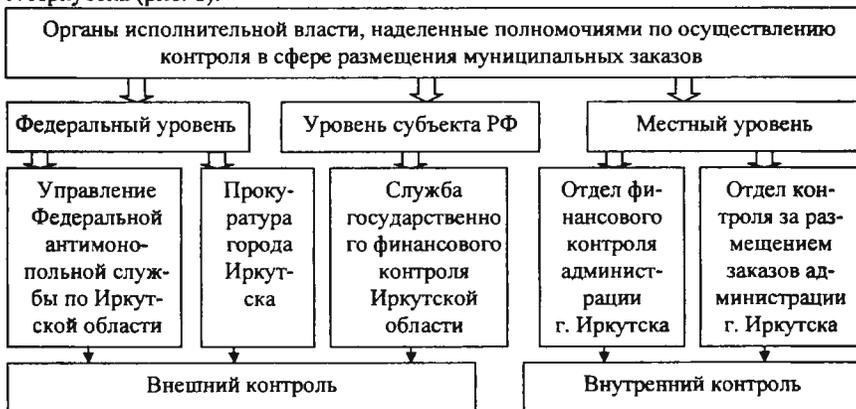


Рис. 1. Представители органов исполнительной власти, наделенные полномочиями по контролю в сфере размещения муниципальных заказов (на примере г. Иркутска)

Предложенная в работе, на основе взаимосвязи между субъектами и объектами, классификация контроля за размещением муниципального заказа установила ориентированность внутреннего контроля на повышение квалификации ответственных лиц за размещением муниципального заказа, а внешнего – на наличие или отсутствие факта совершения административного правонарушения.

Обобщение основных элементов внешнего и внутреннего контроля в области муниципального заказа свидетельствует о том, что выделенные нами их

общие и отличительные признаки существенным образом влияют на организацию и результаты деятельности соответствующих органов.

Анализ плановых проверок деятельности муниципальных учреждений г. Иркутска в рамках внутреннего контроля в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг выявил ряд серьезных замечаний. Исходя из этого, нами представлена классификация нарушений:

- 1) порядка проведения запроса котировок цен;
- 2) сроков заключения муниципальных контрактов;
- 3) сроков ведения реестра муниципальных контрактов;
- 4) достоверности информации о муниципальных контрактах и условий оформления закупки.

В диссертационной работе установлено, что развитие внутреннего контроля за размещением муниципального заказа позволит свести к минимуму риски ошибок и злоупотреблений, а также обеспечить высокую объективность и обоснованность принимаемых в ходе размещения муниципального заказа решений. Данная форма контроля включает не только оценку результативности бюджетных расходов, но и комплексный и всеобъемлющий анализ причин неэффективного использования средств на основе рекомендаций по совершенствованию бюджетного процесса, действующего законодательства и основных задач социально-экономической политики.

В связи с этим, по нашему мнению, для более ответственного использования механизма торгов необходимо внести значительные изменения и дополнения в действующие нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, разработать рекомендации по наиболее полному использованию документов БОР в ходе реализации муниципального заказа. Это одновременно позволит определить направления дальнейшего развития муниципального заказа в условиях трансформации бюджетного процесса с целью обеспечения эффективности расходования бюджетных средств.

6. 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.

Совершенствование процесса реализации муниципального заказа с целью создания условий повышения эффективности бюджетных расходов и качества муниципальных услуг целесообразно осуществлять на основе программного подхода и включения в состав программ реформирования муниципальных финансов и программ по повышению эффективности бюджетных расходов муниципальных образований (рис. 2).

В результате изучения документов бюджетирования и анализа применения муниципального заказа на всех стадиях бюджетного процесса, автором сформулированы задачи и мероприятия их реализации в рамках программы реализации комплексной муниципальной контрактной системы.

Первым шагом на пути оптимизации бюджетных расходов, определяющим во многом эффективность муниципального заказа, в аспекте экономности и результативности использования бюджетных средств, является:

- 1) определение порядка планирования закупок для муниципальных нужд и формирование нормативного правового регулирования данной стадии бюджетного процесса;
- 2) разработка нормативных правовых актов, регулирующих стадию размещения муниципального заказа;
- 3) внесение изменений в нормативно-правовое регулирование стадии исполнения муниципальных контрактов;
- 4) создание в бюджетном процессе гибких инструментов, направленных на исполнение муниципальных контрактов.

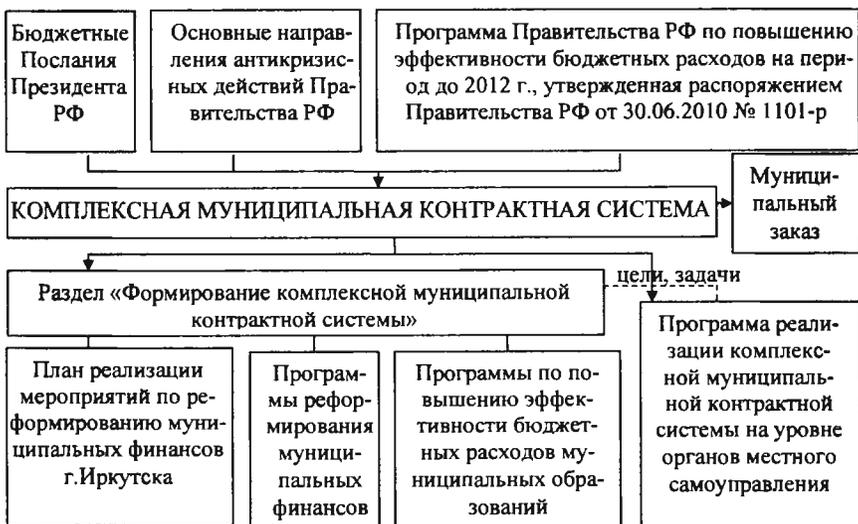


Рис. 2. Документы формирования программы реализации комплексной муниципальной контрактной системы

Для определения порядка планирования закупок для муниципальных нужд и формирования нормативно-правового регулирования данной стадии бюджетного процесса разработана новая форма перечня централизованных и децентрализованных закупок, которая позволяет наиболее полно учитывать, анализировать, планировать и контролировать расходы бюджетов и закупки на муниципальном уровне в среднесрочном и текущем периоде.

Значимой частью предлагаемой программы является уточнение содержания муниципального задания учредителя бюджетному учреждению. Для повышения достоверности планирования расходов на закупку, прогноза потребления товаров, работ, услуг, обеспечения предконтрактной проработки заказа нами предложено включить в муниципальное задание, наряду с выпиской

из реестра расходных обязательств, выписку из перечня централизованных и децентрализованных муниципальных закупок.

Учитывая содержание вышеназванных документов, целесообразно принять нормативные правовые акты, обеспечивающие внедрение комплексной муниципальной контрактной системы, а также создание современной методической базы и инструментов контрактования. С целью совершенствования формирования автоматизированной информационной системы МКС следует также разработать способы организации необходимых технических, технологических и информационных ресурсов.

В целом, на наш взгляд, представленные рекомендации по созданию программы реализации комплексной муниципальной контрактной системы позволят более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение и организовать на постоянной основе мониторинг финансового обеспечения закупок.

7. Предложены уточнения показателей эффективности расходования бюджетных средств путем размещения муниципального заказа с целью создания информационной базы для формирования муниципальных заданий, реестра расходных обязательств, ДРОНДов, долгосрочных муниципальных и ведомственных целевых программ.

Ориентация бюджетного процесса на результативность и эффективность при одновременном росте ответственности главных распорядителей бюджетных средств является одним из основных требований концепции бюджетной реформы.

В ходе исследования практического применения документов БОР и реализации муниципальных закупок было установлено, что оценка эффективности расходов местного бюджета и муниципального заказа, анализ и обоснование их взаимосвязи, результатов деятельности субъектов бюджетного планирования в отчетном и плановом периоде должна отражаться, преимущественно, в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования и муниципальных целевых программах.

С учетом опыта применения муниципального заказа и направлений его совершенствования в условиях бюджетной реформы проведено обобщение и уточнение имеющихся показателей расчета оценки эффективности расходования бюджетных средств посредством муниципального заказа.

В связи с этим нами разработаны рекомендации, которые предполагают выделение трех этапов: проведение мониторинга на предмет наличия фактически достигнутых результатов мероприятий, анализ использования средств местного бюджета, а также оценку экономической и социальной эффективности размещения муниципальных закупок. В результате возрастет ответственность за добросовестное выполнение своих должностных обязанностей главными распорядителями бюджетных средств местного бюджета, своевременность принятия мер по повышению эффективности расходования бюджетных средств и оценка качества предоставления муниципальных услуг (работ).

В рамках предлагаемых в диссертационной работе расчетов экономическая эффективность муниципального заказа измеряется соотношением контрактных цен, уровнем экономии бюджетных средств, сокращением сроков исполнения муниципального контракта, количеством обжалований, принятых к рассмотрению.

В результате апробации представленных методических рекомендаций оценки эффективности расходования бюджетных средств путем размещения муниципальных закупок на основе данных по бюджетным учреждениям и структурным подразделениям администрации г. Иркутска, была доказана возможность ее применения на практике, а также выявлены негативные факторы, существенным образом снижающие качество процедур реализации муниципального заказа. К ним относятся непроработанные условия размещения заказа и заключение муниципального контракта, несоответствие закупаемого объекта имеющимся ресурсам, а также недостаточный уровень контроля.

III. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях перечня Высшей аттестационной комиссии России:

1. Ларионова В.И. Управление расходами муниципальных образований через систему муниципального заказа в современной России / В.И.Ларионова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2009. – С.53-56. – 0,43 п.л.

2. Ларионова В.И. К вопросу определения экономического содержания муниципального заказа / В.И.Ларионова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2010. – С.30-33. – 0,5 п.л.

Статьи в иных изданиях:

3. Ларионова В.И. Перспективное финансовое планирование в механизме муниципального бюджетного управления / В.И.Ларионова // Материалы 66-й ежегодной научной конференции профессорско-преподавательского состава и докторантов, 18-й научной конференции аспирантов и 68-й научной конференции студентов и магистрантов.- Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2007.- С.101-105. - 0,4 п.л.

4. Ларионова В.И. Сущность и методы бюджетного планирования / В.И.Ларионова // Социально-экономические реформы в регионе: материалы 18-й научной конференции аспирантов и их научных руководителей.- Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2007.- С. 43-46. - 0,3 п.л.

5. Ларионова В.И. Муниципальный заказ как инструмент обеспечения эффективности расходов местного бюджета / В.И.Ларионова // Материалы 67-й ежегодной научной конференции профессорско-преподавательского состава и докторантов, 19-й научной конференции аспирантов и 69-й научной

конференции студентов и магистрантов.- Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008.- С. 132-136. - 0,5 п.л.

6. Ларионова В.И. Система муниципального заказа: организация и финансирование / В.И.Ларионова // Поддержка малого и среднего предпринимательства на федеральном, региональном и местном уровнях: опыт, проблемы и перспективы.- Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008.- С. 150-156. - 0,6 п.л.

7. Ларионова В.И. Эффективное управление расходами местного бюджета / В.И.Ларионова // Финансово- кредитная система в регионе: опыт, проблемы, инновации.- Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2009.- С. 130-136. - 0,7 п.л.

8. Ларионова В.И. Некоторые аспекты сущности муниципального заказа / В.И.Ларионова // Материалы 68-й ежегодной научной конференции профессорско-преподавательского состава и докторантов, 20-й научной конференции аспирантов и 70-й научной конференции студентов и магистрантов. - Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2009. –С. 129-133.- 0,4 п.л.

Ларионова Виктория Игоревна

**РЕАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В УСЛОВИЯХ
РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА**

АВТОРЕФЕРАТ

Подписано в печать 20.12.10 г. Формат 60х90 1/16. Бумага офсетная.

Печать трафаретная. Усл. печ. л. 1,5.

Тираж 110 экз. Заказ № 5131. Отпечатано в ИПО БГУЭП.

**ГОУ ВПО «Байкальский государственный университет экономики и права»
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11**

10-2