

АНАЛИЗ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И ПЕРЕХОДА К ПРОГРАММНОЙ СТРУКТУРЕ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РФ

Воробьева А.В.

*Дипломатическая академия МИД России, Москва,
e-mail: Alexsandra21@yandex.ru*

В Российской Федерации вопросы установления основ федеральной политики, бюджета, федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития отнесены к ведению Федерации, что предусмотрено Пунктом «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации.

В качестве инструментов государственного управления используются долгосрочные прогнозы, стратегические цели, политики и программы, которые находят свое отражение во всех сферах жизни общества на всей территории Российской Федерации.

Определение методологии государственного стратегического управления в России, как определяющей функции центральной власти, продолжают находить в центре широких профессиональных и научных дискуссий, которые сводятся к формулированию самих концептуальных целей политики России в будущем. При этом политико-правовые механизмы, с помощью которых данные цели должны доводиться через сферу государственного администрирования в сферу общественной жизни, остаются за рамками обсуждений. В первую очередь это касается стратегического управления и бюджетирования.

По этим причинам сложившаяся в России система отличается от практики США. Государственные и муниципальные органы власти вместо стратегического управления развитием по объективным обстоятельствам вынуждены бороться со следствиями, а не с причинами неожиданно возникающих проблем, конкурируя за бюджеты, не учитывая в полной мере в процессе принятия ситуационных решений долгосрочный характер планирования бюджетного процесса. Все это приводит к необходимости пересмотра уже принятых решений, выполнению непрерывных маневров: корректировке программ, методологий, кадрового состава, структур управления, планов, классификаций, политик, налогов и бюджетов. Такие обстоятельства определяют необходимость поиска способов организации на федеральном уровне оптимальной системы стратегического управления, которая позволит создавать долгосрочное прогнозирование бюджетного процесса и сопоставление полученных прогнозов социально-экономического развития с более короткими периодами, т. е. среднесрочными целями бюджетной политики.

Однако, согласно бюджетному посланию Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 гг. одними из задач, которым будет уделено особое внимание, являются:

1. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы как базового принципа ответственной бюджетной политики при безусловном исполнении всех обязательств государства [1].

2. Оптимизация структуры расходов федерального бюджета. Исчерпание возможностей для наращивания общего объема расходов федерального бюджета и создание условий для экономического роста за счет, например: – активного использования механизмов частно-государственного партнерства, позволяющих привлечь инвестиции и услуги частных компаний для решения государственных задач; – с учетом готовности предприятий оборонного комплекса к вы-

полнению государственных контрактов возможного продления сроков реализации отдельных направлений Государственной программы вооружения на 2011–2020 гг.; – повышение эффективности бюджетных расходов в целом, в том числе за счет оптимизации государственных закупок, бюджетной сети и численности государственных служащих.

При этом темпы наращивания расходов по приоритетным направлениям будут увязаны со структурными изменениями в соответствующих сферах и зафиксированы в планах таких преобразований.

3. Развитие программно-целевых методов управления. В 2014–2015 годах в России должен быть завершен переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования. Государственные программы Российской Федерации будут ключевым механизмом, с помощью которого увязываются стратегическое управление и бюджетирование.

В то же время конечная эффективность «программных» бюджетов будет зависеть от качества государственных программ и механизмов контроля за их реализацией.

Государственные программы, нуждающиеся в доработке, будут доработаны на предмет обеспечения взаимосвязи между поставленными целями, бюджетными ограничениями и увязаны с основными параметрами оказания государственных услуг с использованием всего арсенала регулятивных инструментов, а также проработаны планы структурных реформ.

Государственные программы будут устанавливать общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах, а также к определению механизмов взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

На этапе подготовки государственных программ будут рассматриваться различные варианты достижения целей, однако, при утверждении программ будет выбран только один вариант, который Правительство Российской Федерации считает обоснованным с точки зрения достижения поставленных целей и наличия необходимых ресурсов для их реализации.

4. Переход к формированию государственного задания на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения.

Для повышения доступности и качества оказания государственных услуг будут решены следующие задачи: – в таких сферах, как образование, здравоохранение, культура, и др., законодательно будет закреплён порядок формирования единого базового перечня государственных (муниципальных) услуг; – создана единая методика расчета нормативных затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги; – в состав целевых показателей выполнения соответствующих государственных программ будут включены основные параметры государственного задания.

5. Развитие налоговой системы и повышение ее конкурентоспособности через выравнивание условий налогообложения граждан при инвестициях в различные инструменты в целях развития финансового сектора экономики.

Взят курс на дальнейшее упрощение налогового учета и его сближения с бухгалтерским учетом, повышение качества налогового администрирования, реализацию мер по противодействию уклонения от налогообложения.

6. Межбюджетные отношения.

Важным этапом при формировании и исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации станет обязательное принятие бюджетов на три года.

7. Повышение прозрачности бюджетов и бюджетного процесса.

В целях достижения высокого уровня прозрачности будет продолжено формирование интегрированной информационной системы «Электронный бюджет», также будет введен в эксплуатацию единый портал бюджетной системы, на котором разместится систематизированная актуальная информация о формировании и исполнении бюджетов всех уровней, а также будет начато внедрение международных стандартов финансовой отчетности общественного сектора.

Как мы видим, реформирование бюджетной системы России в настоящее время, осуществляется практически по всем направлениям: – утверждены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые направлены на совершенствование финансового контроля в бюджетной сфере; – осуществляется комплексная реформа государственных и муниципальных учреждений, – положено начало формированию государственного задания на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам на основе единого перечня таких услуг и единых нормативов их финансового обеспечения.

Весомое место в этом процессе занимает повышение эффективности государственных закупок на основе реализации комплекса мер формирования контрактной системы, в соответствии с которой регулирование государственного заказа будет осуществляться на всех его этапах – от планирования до оценки результатов проведенной закупки.

Актуальность таких изменений назрела давно, попыткой решения задачи обеспечения рациональности бюджетных расходов и перехода к программной структуре расходов федерального бюджета служит принятие Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ (вступил в силу с 1 января 2014 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Далее – «Закон о контрактной системе»).

В качестве отдельной особой задачи новой контрактной системы заявлено снижение коррупционных рисков в сфере закупок для государственных нужд. Результаты государственного финансового контроля свидетельствуют, что указанная задача является приоритетным направлением повышения качества государственного регулирования экономики.

В сфере осуществления государственных закупок допускается еще множество нарушений, в основном они связаны с несоблюдением требований законодательства о выборе подрядчиков в конкурентной среде при использовании торговых процедур, а также при назначении начальных (максимальных) цен, изменением существенных условий государственных контрактов (срок, объем, цена). По результатам комплекса контрольных мероприятий, проведенных Счетной Палатой Российской Федерации, в рамках внешней проверки отчетности главных распорядителей об исполнении федерального бюджета в 2012г. были установлены нарушения на сумму 19,8 млрд. рублей [2].

Последствия нарушений законодательства о закупках выражаются не просто в оценке использования средств федерального бюджета как неэффективного, но гораздо глубже и зачастую приводят к необоснованному перерасходу государственных средств, в ряде случаев к ущербу для государства, к невыполнению запланированных объемов работ.

Такой опыт внешних проверок показывает, что одним из факторов неудовлетворительного положения дел является непроведение квалификационных процедур, игнорирование здоровых требований о проверке потенциальных участников на предмет наличия необходимых для выполнения работ ресурсов, опыта и соответствующих рекомендаций.

По оценкам экспертов в области государственных закупок, сложившаяся правоприменительная практика свидетельствует о том, что действующие процедуры позволяют участвовать в закупочных процедурах и побеждать поставщикам (исполнителям и подрядчикам) с низкой квалификацией, не обладающим возможностями для исполнения государственного или муниципального контракта. Существующие механизмы обеспечения качества в основном направлены на применение санкций к поставщику по факту невыполнения обязательств, взятых на себя в соответствии с заключенным государственным контрактом. А в результате возникает двойной ущерб: – не выполнен заказ по закупке необходимого качества, – средства не освоены и возвращены в бюджет.

Примером, когда игнорирование этих требований привело к печальному итогу, может служить провал основных мероприятий федеральной целевой программы «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009-2012гг.».

При проведении торговых процедур в виде конкурсов на размещение заказов на проектирование и строительство (достройку) научно-исследовательских судов в конкурсных документах не предусматривался такой критерий оценки, как «квалификация участника открытого конкурса», что позволило участникам торговых процедур не представлять в составе заявок документы, подтверждающие их квалификацию.

К квалификационным требованиям в данном случае можно отнести: – количество выполненных за последние годы контрактов на проектирование и строительство судов; – общую стоимость выполненных за последние годы контрактов на проектирование судов; – наличие прибыли (убытка); – отсутствие (наличие) задолженности перед бюджетами всех уровней по состоянию на момент подачи заявки на участие в конкурсе; – размер уставного капитала (имущество в собственности).

Результатом подобного положения стало то, что государственные контракты были заключены с организациями, не способными выполнить подобный объем работ ни по количеству, ни по качеству.

Подрядные организации были нацелены исключительно на получение бюджетных средств и недобросовестно выполняли обязательства, предусмотренные государственными контрактами.

Ни один из девяти государственных контрактов на проектирование и строительство судов для государственных нужд не был исполнен, при этом расходы бюджета без достижения запланированных результатов составили почти 900 млн. рублей [2].

Те же нарушения были допущены при выполнении работ по другому не менее важному направлению федеральной целевой программы – реконструкции причальных сооружений в морских рыбных портах. Что привело к тому, что за весь период действия программы не были завершены даже проектные работы, на которые израсходовано свыше 110 млн. рублей [2].

Вторым фактором, влияющим на выполнение подрядными организациями работ по государственным контрактам, является обеспечение заявок на участие в торговых процедурах.

Практика свидетельствует, что даже наличие банковских гарантий не позволяет заказчикам компенсировать финансовые потери при неудовлетворительном исполнении государственных контрактов. Только по двум государственным контрактам, заключенным в 2012г. на строительство рыболовных заводов, наличие банковских гарантий на 170 млн. рублей [2] не смогло компенсировать потери бюджета при ненадлежащем выполнении работ подрядчиками.

В этой связи главным вопросом, ответ на который волнует всех участников закупочного цикла, – сможет ли новая контрактная система создать такие условия, при которых будет минимизирован субъективный фактор на всех этапах – от подготовки проведения закупочной процедуры до заключения государственно-контракта и приема выполненных работ.

Например, уточненное требование о наличии у участника закупки необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения контракта позволяет обеспечить проведение квалификационных оценок как обязательного элемента закупочного цикла.

В части использования банковской гарантии как элемента обеспечения условия ее применения регламентированы ст. 45 Закона о контрактной системе. В этой связи введение меры, предусмотренной ст. 176.1 Налогового кодекса Российской Федерации, по включению банков, имеющих право выдавать банковские гарантии в качестве обеспечения заявок участников торговых процедур, в перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения, представляется рациональным, как, собственно, и реестра банковских гарантий.

В целом результаты государственного финансового контроля свидетельствуют, что обеспечение эффективности и результативности использования государственных средств находится в прямой зависимости от таких важнейших элементов контрактной системы, как планирование закупок, увязка планов с государственными программами на оказание государственных услуг.

Это особенно актуально при переходе на программно-целевые методы формирования и исполнения бюджетов, сбалансированности бюджетов всех уровней государственного управления.

Согласно ст. 12 Закона о контрактной системе установлен принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность государственных закупок, что создает элемент обоснованного целеполагания при осуществлении государственного финансового контроля и оценке исполнения бюджетов всех уровней. Данный принцип соотносится с принципом использования бюджетных средств, установленным ст. 34 Бюджетным кодексом Российской Федерации, однако при этом требует совершенствования механизмов контроля.

Учитывая, что для полноценного введения контрактной системы, по оценкам экспертов в области государственных закупок, необходимо разработать и принять не менее 60 подзаконных актов в соответствии с установленным планом. Указанный план должен стать предметом государственного аудита в сфере закупок.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» Счетная палата, как центральный орган аудита в сфере закупок, поставил перед собой задачу раз-

работать и утвердить методику обеспечения указанного аудита на всех уровнях. Такая методика будет полезна для использования контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Для обеспечения аудита необходимы регламентированные действия по проверке, анализу и оценке информации о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемому к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Методологическое обеспечение позволит решить задачи аудита в сфере закупок по обобщению результатов, установлению причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков, а также сформулировать предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок.

Список литературы

1. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.
2. Данные Счетной палаты Российской Федерации. – URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/info-bull/>

НЕОБХОДИМОСТЬ УЧЕТА ФАКТОРА ТЕХНИЧЕСКОГО ПРОГРЕССА ПРИ АНАЛИЗЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА С ПОМОЩЬЮ ФУНКЦИИ КОББА-ДУГЛАСА

Гафитулина Р.Р.

*Финансовый Университет при Правительстве РФ,
Москва, e-mail: r_khapaeva@mail.ru*

Как известно, экономический рост является увеличением масштабов совокупного производства и потребления в стране, что характеризуется, прежде всего, такими макроэкономическими показателями, как ВВП и ВНП. Экономический рост сопровождается целым рядом количественных и качественных изменений в обществе, в том числе и структурными преобразованиями в экономике. Часто это сопровождается индустриализацией, когда имеет место снижение доли сельского хозяйства в ВВП и сокращение занятости в сельском хозяйстве.

Одним из способов прогнозирования экономического роста является анализ с помощью производственной функции. В экономике производственная функция является одним из ключевых понятий неоклассической теории, используемых для определения предельного продукта и определения эффективности распределения ресурсов.

Целью своей работы сделала доказательство того, что экономический рост не зависит от технологического прогресса, и поэтому с помощью производственной функции Кобба-Дугласа можно анализировать и прогнозировать экономический рост для ряда стран на основании лишь данных по капиталу и рабочей силе. В своей работе я исследовала пять стран: Португалию, Италию, Испанию, Германию и Францию. Основной страной исследования является Португалия.

Функция Кобба-Дугласа имеет вид $Y = AL^\alpha K^\beta$, где Y – ВВП, L – рабочая сила, K – капитал, α и β – эластичность рабочей силы и капитала и являются константами, которые определяются имеющимися технологиями.

В своей работе я проанализировала статистические данные за 24 года (1990-2013). Так как на сайте Всемирного Банка не было точных данных по количеству рабочей силы, то я получила собственные данные, используя уровень занятости и численность населения стран по годам.