

УДК 352:658.71

А.М. ПАХОМОВА, к.ист.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, зав. региональным Центром по обучению специалистов для системы государственных закупок

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38

доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: rak@perm.ru

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ МОДЕЛЕЙ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Начало системы размещения муниципальных заказов было положено вступлением в силу федерального закона (далее ФЗ) № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. [6].

Однако данный нормативно-правовой акт не давал четкого определения понятия «муниципальный заказ», а предоставлял муниципальным заказчикам права на размещение заказов, в соответствии с которыми «органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств». Такое определение не только не давало категориального понятия муниципального заказа, но и не определяло, на каких условиях могут размещать заказы органы местного самоуправления. Кроме того, вводя понятие «муниципальный заказчик», закон не раскрывал его смысла.

Современная трактовка категории «муниципальный заказ» достаточно разнообразна. Так, Н.П. Симонов дает следующее определение: «муниципальный заказ – это соглашение между органами местного самоуправления и исполнителем (поставщиком, подрядчиком) муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд» [10]. Муниципальные нужды можно определить как «товарно-сервисные потребности»

В статье рассматриваются основные этапы формирования категорий «муниципальный заказ», «муниципальные заказчики», «муниципальные нужды»; анализируются основные модели, созданные на уровне муниципальных образований Пермского края, и дается их краткая характеристика; оценивается эффективность моделей размещения муниципального заказа.

Ключевые слова: муниципальный заказ; муниципальные заказчики; муниципальные нужды; модели размещения муниципального заказа; эффективные модели размещения муниципального заказа

органов местного самоуправления, необходимые для разрешения вопросов, относящихся к предметам ведения местного самоуправления. Содержание муниципального заказа может быть довольно объемным, поскольку отражает конкретный вид предусмотренных им муниципальных нужд и определяется заказчиком самостоятельно в соответствии с федеральными законами и правовыми актами органов местного самоуправления. При этом, например, К.В. Кичик считает необходимым муниципальный заказ включать в категорию «государственный заказ» [1, с. 9]. Отстаивая такую точку зрения, исследователь солидаризируется с мнением других авторов, определяющих, что «муниципальные закупки со смысловой точки зрения это то же самое, что закупки государственные: и те, и другие осуществляются за счет общественных средств; и те и другие направлены на удовлетворение общественных потребностей» [12, с. 17].

Нормативно-правовая регламентация организации закупок для государственных нужд в период 1995-2000 гг. была определена сначала указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» [4], а впоследствии ФЗ № 97 от 6 мая 1999 г. «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» [3].

Принципы, способы, документооборот, использовавшиеся на уровне государственных закупок, были положены в основу при организации закупок на уровне не только субъектов РФ, но и местного самоуправления.

Данные нормативные акты стали использоваться на уровне местного самоуправления через создание системы муниципального заказа, аналогичной размещению заказов на уровне государственного заказа. Данный период (1995-2000 гг.) в развитии местного самоуправления и муниципального заказа характеризуется принятием актов органов местного самоуправления, определивших систему организации муниципального заказа.

Для муниципального заказа этого времени были характерны следующие черты: централизация системы размещения заказов, наличие проверенных участников, отсутствие строгой системы контроля над размещением заказа.

Следующим этапом в развитии муниципального заказа стало принятие ФЗ № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [7]. Данный нормативно-правовой акт сохранил редакцию ФЗ № 154, определявшую муниципальный заказ через возможность органов местного самоуправления выступать муниципальными заказчиками. При этом закон предусмотрел возможность также выступать муниципальными заказчиками и уполномоченные органами местного самоуправления муниципальные учреждения. Кроме того, впервые было определено, что муниципальные заказчики осуществляют размещение заказа для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Законом вводились и способы размещения муниципального заказа. В первой редакции закона уже было определено конкурсное размещение заказа, при этом

допускалось размещение заказ способом запроса котировок цен или размещение заказ у единственного исполнителя. Также прямо указывалось, что запрос котировок цен и размещение у единственного исполнителя являлись исключением, определяя приоритетность конкурса как способа размещения заказа. Нормативно-правовой акт определял, что муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Такая краткая характеристика норм муниципального заказа содержала отсылочные нормы на возможность через устав муниципального образования и нормативные правовые акты органов местного самоуправления определить порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа. Но даже такое, достаточно краткое, определение муниципального заказа стало серьезным этапом в становлении данного института на уровне муниципальных образований.

Для системы муниципальных закупок периода 2003-2005 гг. были характерны следующие особенности:

- построение системы муниципальных закупок в соответствии с созданием городских, сельских поселений, городских округов, муниципальных районов, где первый уровень муниципальных образований составили городские, сельские поселения, а второй уровень - муниципальные районы, городские округа;
- выстраивание системы по аналогии с государственными закупками.

Двухуровневая модель организации местного самоуправления определила и двухуровневость в системе размещения муниципальных заказов.

Решительным шагом в построении системы муниципального заказа стало принятие ФЗ № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который не только ввел в систему муниципального заказа соответствующую терминологию, но и концептуально определил принципы, способы, модели, системы организации муниципального заказа.

ФЗ № 94 в систему категорий муниципальных закупок вводит понятие «муниципальная нужда», что в первой редакции закона характеризуется как «обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органами местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов РФ» [5]. Дальнейшая трансформация этого термина происходит как под влиянием развития всей системы госзакупок в целом и изменениями в бюджетном законодательстве, так и в процессе перехода к новым типам учреждений в свете реформы ФЗ № 83. В ныне действующей версии закона понятие муниципальной нужды трактуется уже как обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных

полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Для системы муниципального заказа является важным и определением муниципального заказчика. Так, в первой редакции закона муниципальными заказчиками могли выступать органы местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами или органами местного самоуправления на размещение заказов получатели бюджетных средств при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств. В нынешней редакции ФЗ № 94 муниципальными заказчиками выступают органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Иными заказчиками выступают бюджетные учреждения при размещении ими заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг независимо от источников финансового обеспечения их исполнения. Муниципальные нужды, а также нужды бюджетных учреждений в последней редакции закона стали именоваться нуждами заказчиков. Трансформация данного термина от первой редакции закона к ныне действующей показывает изменение подходов к моделям организации муниципальных закупок в процессе реформирования типов бюджетных учреждений.

ФЗ № 94 ввел систему работы заказчиков через уполномоченные органы. В первой редакции закона уполномоченными органами могли быть названы органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов для муниципальных заказчиков. Такие уполномоченные органы могли осуществлять функции, закрепленные за муниципальными заказчиками, за исключением полномочий по подписанию муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд. Такая редакция функций уполномоченных органов определяется и в последней редакции ФЗ № 94. Таким образом, вводя систему уполномоченных органов, закон предусмотрел возможность построения моделей организации муниципальных закупок.

Первая модель, которую можно назвать «децентрализованной»: все функции, определенные законом, полностью осуществляются муниципальными заказчиками. К числу таких функций можно отнести следующие: разработку технического задания; опубликование извещений, документаций по процедурам торгов, запроса котировок цен; создание и работу комиссий; подписание муниципальных контрактов и гражданско-правовых договоров. Даная модель определяет возможность размещения муниципальных заказов с учетом максимальной степени ответственности муниципального заказчика в период всего процесса размещения муниципального заказа.

Вторая модель – «централизованная»: возможна передача части функций от муниципального заказчика к уполномоченному органу. При реализации данной модели могут быть переданы следующие функции: подготовки технических заданий; разработки извещений, документаций по процедурам торгов, запроса котировок цен; помощи в размещении документаций на официальном

сайте; создания и работы комиссий. При этом такое полномочие, как подписание муниципальных контрактов, гражданско-правовых договоров бюджетного учреждения, является исключительной прерогативой муниципального заказчика.

Выделение этих моделей является относительно новым в изучении системы размещения муниципального заказа. При этом ряд исследователей уже обращали внимание на возможность модельности в построении муниципального заказа. Так, Т.В. Файнберг определяла, что объединение закупок однотипной продукции в один заказ может называться централизацией заказа. Такие централизованные заказы позволяют: достигать значительной экономии бюджетных средств за счет снижения цен на продукцию, закупаемую оптовыми партиями, особенно на небольших территориях, в рамках муниципального образования; сокращать расходы на управление и повышать качество бюджетного менеджмента в области заказа. Т.В. Файнберг также указывала на то, что оценка практики формирования заказов позволяет выделить централизованные и децентрализованные системы государственного (муниципального) заказа, характеризующиеся самостоятельным размещением большинства заказов распорядителями бюджетных ассигнований. Исследования, проведенные в муниципальных образованиях г. Иркутск и в Иркутской области, показали нерешенность проблемы ни в одном муниципалитете, хотя формализация процесса централизации закупок позволила бы бюджетополучателям в отдельных случаях избегать включения их заказов в перечень централизованных закупок и снизить, таким образом, недовольство учреждений качеством продукции, необходимостью доставки ее из другого конца города, что приобретает особую важность в условиях реформ [11].

Изучение практики применения централизованных муниципальных заказов позволило выявить не только их преимущества, но и недостатки, связанные в первую очередь, с позиции бюджетополучателей и, с нашей точки зрения, с отсутствием законодательного регулирования процесса отбора видов продукции для централизации.

В ходе реализации ФЗ № 94 была введена в действие и третья модель организации муниципальных заказов, которую можно назвать «смешанной», «частично централизованной» либо «частично децентрализованной». При этой модели только часть функций передается уполномоченному органу, например функция принятия решений комиссиями; либо уполномоченному органу передаются функции по размещению заказов процедурой торгов (конкурсов, аукционов), а на уровне муниципального заказчика остаются функции по проведению запроса котировок цен или заключение контракта с единственным поставщиком. Данная модель предусматривает возможность создания и других организационных основ для осуществления муниципальных закупок. Например, создание такой системы, когда уполномоченные органы будут осуществлять размещение заказов свыше определенного нормативным актом предела по сумме, а на уровне муниципальных заказчиков будет определяться обязанность проводить размещение заказов всеми способами до обозначенного предела. Эта модель успешно себя зарекомендовала в муниципальном заказе г. Перми. Так, в соответствии с постановлением администрации г. Перми

от 24 сентября 2010 г. № 585 «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг на поставку, выполнение, оказание которых осуществляется уполномоченным органом на осуществление функций по размещению заказов для муниципальных заказчиков» [8]. Уполномоченные органы могут осуществлять размещение заказов при наличии следующих условий:

- товары, начальная (максимальная) цена единицы которых составляет 10 млн руб. и более;
- работы, начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) на выполнение которых составляет 10 млн руб. и более;
- услуги, начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) на оказание которых составляет 10 млн руб. и более.

При этом муниципальные заказчики г. Перми взаимодействуют с уполномоченным органом на основе «Порядка взаимодействия участников системы муниципального заказа при формировании, обеспечении размещения, исполнении и контроле за исполнением муниципального заказа муниципального образования город Пермь», утвержденного постановлением администрации города Перми от 08 мая 2007 г. № 157 [9], где более детально прописан порядок взаимодействия муниципальных заказчиков городского округа с уполномоченным органом по размещении муниципального заказа.

Такая модельность системы размещения муниципальных заказов характерна для территории всего Пермского края. Например, такие муниципальные образования, как Карагайский, Сивинский, Усольский, Чердынский муниципальные районы, выстраивают систему муниципального заказа на основе «децентрализованной» модели; такие же муниципальные образования, как Октябрьский, Березовский, Бардымский муниципальные районы, работают на принципах централизации. При этом в ряде муниципальных образований может происходить смешение указанных моделей организации муниципального заказа, в том числе и по отраслевому признаку. Так, в Чайковском муниципальном районе уполномоченный орган занимается размещением заказа для муниципальных заказчиков только по размещению заказов по строительно-монтажным работам, остальные муниципальные заказчики осуществляют размещение заказа самостоятельно. Скорее всего такая организация процесса размещения заказа может быть охарактеризована как «смешанная». В Губахинском муниципальном районе все функции, определенные законом, осуществляют сами заказчики, но функции по принятию решений комиссиями сознательно централизовали и, соответственно, эта система также может быть отнесена к «смешанным».

Таким образом, органы местного самоуправления самостоятельно определяют необходимость работы по той или иной системе размещения заказов. Возможность альтернативности в использовании данных моделей диктуется разным пониманием эффективности системы формирования муниципального заказа. Те муниципальные образования, которые хотели бы выстроить модель с большей самостоятельностью муниципальных заказчиков, исходят из «децентрализованной» модели; те же муниципальные образования, которые считают более эффективным возложение функций на специально подготовленные уполномоченные органы, выстраивают модель «централизованную» или «смешанную». Результативность и эффективность работы органов

местного самоуправления в рамках реализации выделенных моделей также зачастую определяется не столько возможностью создания более эффективной модели, сколько отсутствием качественного кадрового обеспечения работы в рамках децентрализованной модели. Проблема должного кадрового обеспечения вообще является чуть ли не ключевой при характеристике развития муниципальных образований [2, с. 36].

При этом многие муниципальные образования в своем развитии системы муниципального заказа прошли разные этапы: от построения изначально децентрализованной модели к полностью централизованной модели либо, наоборот, от централизованной к системе полной децентрализации. Выделяются и другие муниципальные образования, строящие свои системы размещения заказов исключительно на принципах моделей смешанного типа, сознательно определяя возможности централизации закупок только при соответствующем бюджетном финансировании и сложности составления технического задания.

Характеризуя эффективность размещения муниципального заказа в зависимости от моделей, можно говорить о следующем:

- «централизованная» модель размещения муниципального заказа предполагает размещения муниципального заказа специалистами, понимающими проблемы муниципального заказа, умеющими грамотно осуществлять работы по размещению муниципального заказа и имеющими возможность купировать данные проблемы;
- «децентрализованная» модель определяется высокой степенью самостоятельности муниципальных заказчиков, а значит, и понимания юридической ответственности. Возможность самостоятельности при размещении заказов может быть эффективной при наличии у специалистов, размещающих заказы, точного целеполагания, понимания принципов, способов размещения заказов, умения грамотно написать техническое задание, просчитать сроки и использовать принципы планирования и прогнозирования в размещении заказов;
- «смешанная» модель организации муниципального заказа предполагает большую гибкость в построении эффективной модели организации муниципального заказа: с одной стороны, позволяет оптимизировать процесс централизации при наличии соответствующих критериев муниципальной закупки, а с другой – оставляет за муниципальным заказчиком обязанность детально выстраивать механизм размещения заказ для конкретной муниципальной закупки.

Только на основе понимания специфики построения моделей организации муниципальных закупок, стратегического планирования развития этой системы можно повышать результативность процесса закупок для муниципальных нужд и не только экономить бюджетные средства, но и, в конечном итоге, создать эффективную систему организации муниципального заказа.

Список литературы

1. *Кичик К.В.* Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М.: Юстицинформ, 2012.

2. *Кузнецова Э.Р., Самойлов А.Н.* Проблемы стратегического управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // *Ars Administrandi*. 2010. № 3.

3. *О конкурсах* на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 06 мая 1999 г. № 97-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=23004> (дата обращения: 15.11.2012).

4. *О первоочередных мерах* по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 08 апр. 1997 г. № 305. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=14009> (дата обращения: 15.11.2012).

5. *О размещении заказов* на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=132677;fld=134;dst=100633;rnd=0.2575260327544412> (дата обращения: 16.11.2012).

6. *Об общих принципах* организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 29 авг. 1995 г. № 154-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=54553> (дата обращения: 15.11.2012).

7. *Об общих принципах* организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/> (дата обращения: 16.11.2012).

8. *Об утверждении* Перечня товаров, работ, услуг на поставку, выполнение, оказание которых осуществляется уполномоченным органом на осуществление функций по размещению заказов для муниципальных заказчиков [Электронный ресурс]: постановление Администрации г. Перми от 24 сент. 2010 г. № 585. URL: http://www.gorodperm.ru/upload/pages/1659/ADMINISTRACIJA_GORODA_PERMI_post_585__03.06.2011.doc (дата обращения: 17.11.2012).

9. *Об утверждении* Порядка взаимодействия участников системы муниципального заказа при формировании, обеспечении размещения, исполнении и контроле за исполнением муниципального заказа муниципального образования город Пермь [Электронный ресурс]: постановление Администрации г. Перми от 08 мая 2007 г. № 157. URL: http://www.gorodperm.ru/upload/pages/1671/Postan_admin_N157_ot_8_maja_Razm_28.04.2009.doc (дата обращения: 17.11.2012).

10. *Симонов Н.П.* Муниципальный заказ как мера реализации промышленной политики региона: автореф. дис.... канд. экон. наук. Краснодар, 2011.

11. *Файнберг Т.В.* Государственный (муниципальный) заказ как форма организации бюджетного финансирования: автореф. диссертации канд. экон. наук. Иркутск, 2006.

12. *Цикорев Н.Н., Колосов А.Н.* Государственные закупки: практика организации и нормативное обеспечение. Орел, 2004.