

УДК 334.02

¹*Е.И. Зацаринная*, ²*Е.И. Ефремова*

¹ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»,
г. Москва, email: e29175z@yandex.ru

²ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»,
г. Москва, email: es-audit@mail.ru

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ: РОЛЬ И ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

Ключевые слова: законодательство, муниципальный заказ, система муниципальных закупок, местное самоуправление, система муниципального регулирования, принципы управления.

Система муниципальных заказов является одним из основных регуляторов экономических процессов на местном уровне власти. В связи с важностью вопроса о муниципальных закупках для социально-экономического развития России, его нормативное регулирование осуществляется значительной по объему системой нормативных актов. Причем, помимо отраслевого законодательства, на регулирования данного вопроса влияют нормативные акты ряда смежных отраслей: бюджетного, антикоррупционного, законодательства о государственной службе и др. Но несмотря на это в настоящее время отсутствует эффективное понятие муниципального заказа (системы муниципального заказа) в отечественном праве, чаще всего это идентифицируют с государственным заказом. В рамках настоящей статьи рассмотрена специфика системы муниципальных закупок, место и роль муниципального заказа и принципы его формирования в системе управления муниципальным образованием.

¹*E.I. Zatsarinnaya*, ²*E.I. Efremova*

¹Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, email: e29175z@yandex.ru

²Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, email: es-audit@mail.ru

MUNICIPAL ORDER: THE ROLE AND PRINCIPLES OF FORMATION IN THE MANAGEMENT SYSTEM OF THE MUNICIPALITY

Keywords: legislation, municipal order, system of municipal purchases, local self-government, system of municipal regulation, management principles.

The system of municipal orders is one of the main regulators of economic processes at the local government level. In connection with the importance of the issue of municipal procurement for the socio-economic development of Russia, its regulatory regulation is carried out by a significant system of regulations. Moreover, in addition to sectoral legislation, regulation of this issue is influenced by regulations of a number of related industries: budgetary, anti-corruption, civil service legislation, etc. But despite this, there is currently no effective concept of a municipal order (municipal order system) in domestic law, more often of all ego is identified with the state order. Within the framework of this article, the specifics of the municipal procurement system, the place and role of the municipal order and the principles of its formation in the management system of the municipality are considered.

Одним из нерешенных вопросов национального законодательства является отсутствие легального определения муниципального заказа как подвида государственного заказа в Российской Федерации. С нашей точки зрения, положение об этом следовало бы включить в ФЗ-44 [1]. При этом следует считать справедливым мнение ряда ученых, что муниципальный заказ не следовало бы считать составной частью государственного уже хотя бы из тех соображений, что муниципальная власть в России является отдельной ветвью власти. Для

понимания сущности муниципального управления, обратимся к отраслевому законодательству.

В частности, для понимания сущности закупок для муниципальных нужд, следует изучить закон о местном самоуправлении (далее – МСУ) в Российской Федерации – №131-ФЗ [2]. Пункт 1 статьи 2 Закона указывает, что местное самоуправление представляет форму народовластия, осуществляемую в соответствии с федеральными и региональными законами в целях решения вопросов местного значения, перечень которых

варьируется в зависимости от уровня муниципальной единицы. При этом должны учитываться: а) потребности населения; б) культурно-исторические, этнические, религиозные и иные особенности территорий. С данной позицией согласны большинство ученых-цивилистов (Т.М. Бялкина [5], И.М. Барциц [4]), рассматривающих МСУ как деятельность населения (реализуемую напрямую или через созданные органы власти) в области решения местных вопросов.

Можно сказать, что МСУ в России находится ближе к потребностям населения, нежели государственная и региональная власть, а это, в свою очередь, значит, что:

- легче организовать взаимодействие с непосредственно населением в сфере решения насущных вопросов;
- проще наладить обратную связь и отслеживать эффективность принятых в разных сферах управленческих решений.

К вопросам местного значения в первую очередь относится обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования (ст. 2 №131-ФЗ). В отдельную категорию выделяются вопросы местного значения межпоселенческого характера, регламентируются федеральным законодательством и актами территорий.

Систему муниципального регулирования составляют правовые акты различного уровня. Ниже, на рисунке 1, представлены уровни и акты муниципального законодательства.

В систему, представленную на рис. 1, могут входить иные акты, если они не противоречат положениям вышеуказанных актов.

Вопросы муниципального заказа не освещаются в рассматриваемом Федеральном законе. При этом данный вопрос раскрывается в Федеральном законодательстве о государственных и муниципальных закупках. Вывод о том, что система муниципальных закупок повторяет систему государственных, справедлив; инструменты решения социальных вопросов во многом дублируют друг друга и регулируются одними и теми же актами на федеральном уровне, однако в системе муниципальных закупок будут свои нюансы.

При этом работах ученых трудно найти какое-то общепринятое определение именно муниципальной системы закупок. Рассмотрим основные тенденции характеристики сущности муниципальных закупок.

Трактовка муниципальных закупок, как ее видит А. М. Закарян, представлена на рис. 2 [6, с. 2].

Ф. З. Аралбаева [3] рассматривает муниципальный заказ как:

- процесс (планирование, организация, координация и реализация процедуры муниципального заказа по заключенным контрактам и с условием целевого расходования бюджетных средств);
- результат (плановый объем жизненно-важной продукции и оказываемых услуг для удовлетворения потребностей территории на конкретный момент времени) [3, с. 99].

То есть, роль и цель муниципального заказа в рамках организации деятельности муниципального образования состоит в удовлетворении основных социально-экономических потребностей населения и муниципальных органов, избираемых населением в целях направленных на решение вопросов, имеющих местное значение.

Кроме того, муниципальный заказ позволяет:

- реализовывать стратегию развития муниципального образования, закрепленную в соответствующих нормативных документах;
- способствует развитию местного частного, в том числе малого и среднего бизнеса;
- повышает конкурентоспособность продукции территорий путем обеспечения свободного доступа к закупкам неограниченного числа участников;
- стимулирует развитие экономики на подведомственной территории.

Чаще всего в литературе можно встретить понятия, связанные с законодательством о контрактной системе государственных и муниципальных закупок. Например:

- Е. Кобышева рассматривает данную систему как способ взаимодействия органов власти и должностных лиц с поставщиками, подрядчиками и другими частными лицами в сфере закупок для муниципальных нужд [7, с. 182].

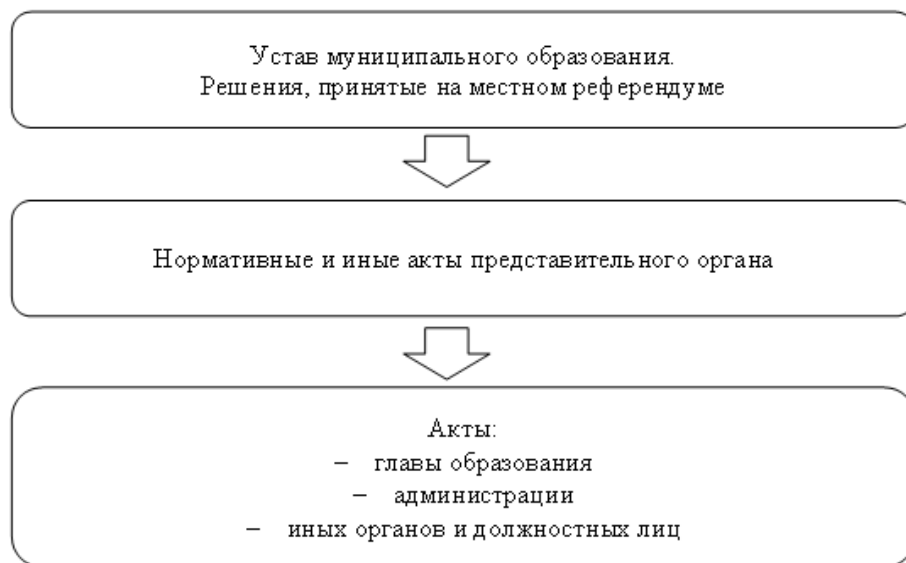


Рис. 1. Система муниципальных правовых актов [2]

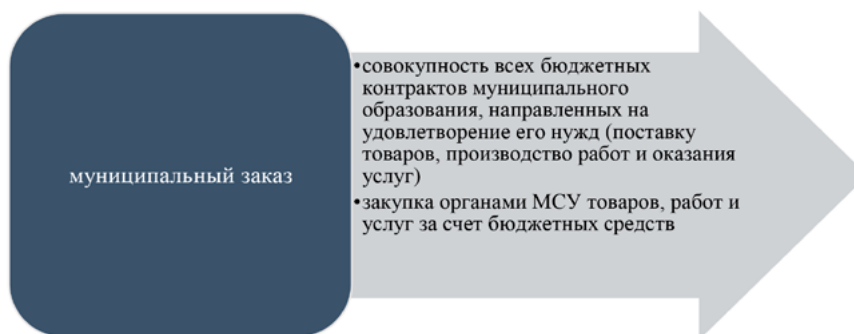


Рис. 2. Трактовка понятия «муниципальный заказ»

– По мнению Ю. Ю. Павленко – это процесс, который отражает и обеспечивает качество отношений между органами местного самоуправления, населением муниципалитета и бизнеса [8, с.230].

– У Е. Ю. Подосинникова – это процесс или процедура (совокупность процедур) осуществления муниципальных закупок [9, с. 18].

Принципы реализации муниципальных заказов выделил А. М. Закарян [6]:

- нормативное регулирование процесса (процедуры) закупок;
- обеспечение открытого доступа к системе муниципальных закупок всех желающих юридических лиц;
- контроль размещения контрактов;
- рациональное расходование средств и экономия;
- обеспечение конкуренции среди поставщиков и подрядчиков.

Принципы управления муниципальным заказом по смыслу также должны быть связаны с принципами управления государственным заказом, прописанным в нормативных документах, регулирующих данный вопрос [1, ст. 6] – рис. 3.

Первый принцип означает равный доступ к информации о проводимых мероприятиях реализации государственных заказов и опубликование информации об этом в сети интернет. Информация должна быть полной и достоверной. Доступ – осуществляться бесплатно. Во исполнение данного положения, в настоящее время в России действует ЕИС (zakupki.gov.ru), содержащая информацию о правовой поддержке системы закупок, информацию о проведении торгов, конкурсов и т.д., единый реестр участников закупочной системы, список банков, предоставляющих услуги для участников и др.

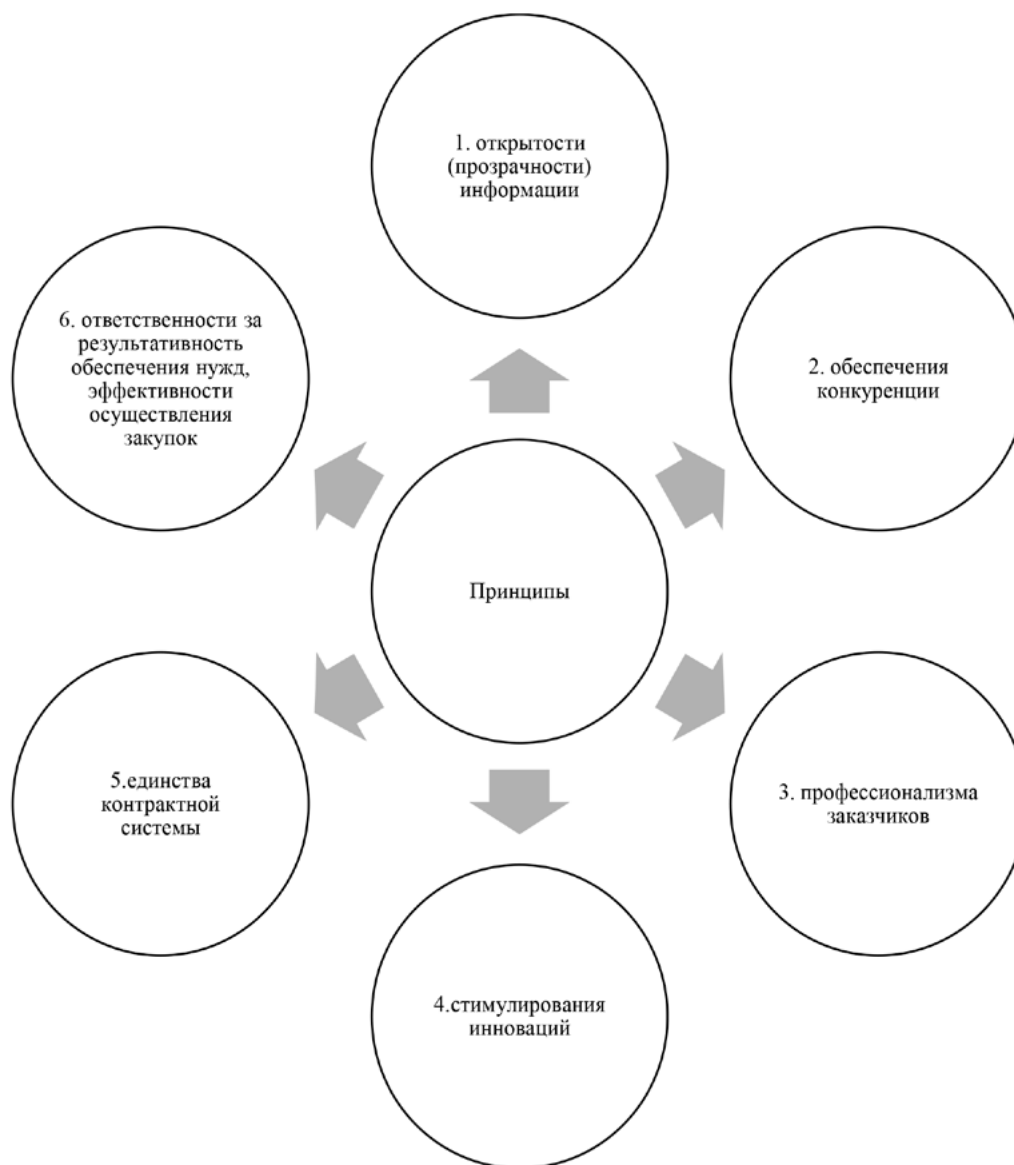


Рис. 3. Принципы контрактной системы

Полноту информации, представленной на портале, можно оценить ниже на рисунке 4.

Сама по себе закупочная деятельность состоит из определенных стадий (рис. 5):

- планирования – то есть формирование заказа, утверждение бюджетной сметы, определение показателей эффективности исполнения контрактов;

- проведения закупок – то есть непосредственное проведение мероприятий и форм реализации муниципальных закупок;

- мониторинга – процесс отслеживания эффективности исполнения контрактов, включает мероприятия по анализу и оценке муниципальных закупок (при этом единая методика анализа и оценки эффективности до сих пор не выработана);

- контроля – анализ целесообразности и эффективности расходования бюджетных средств, осуществляемый как внутренними системами государственными органами (внутренний государственный финансовый аудит или контроль), так и специальными независимыми органами внешнего контроля.

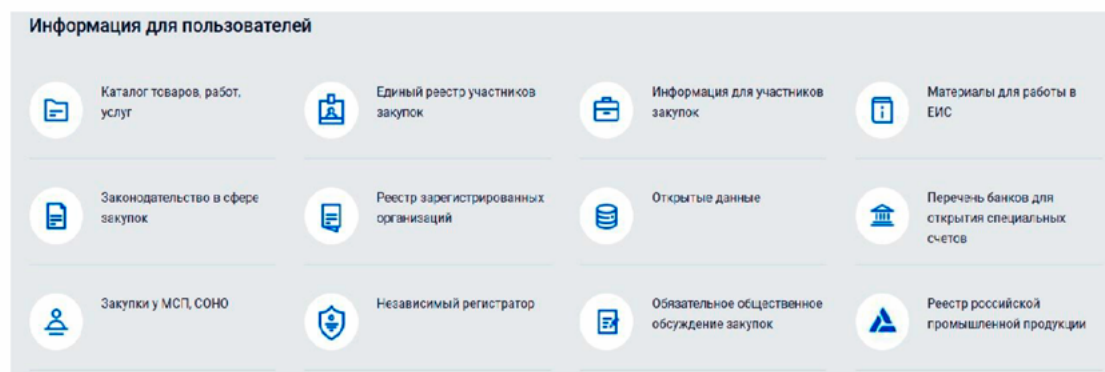


Рис. 4. Информация для пользователей на портале государственных закупок

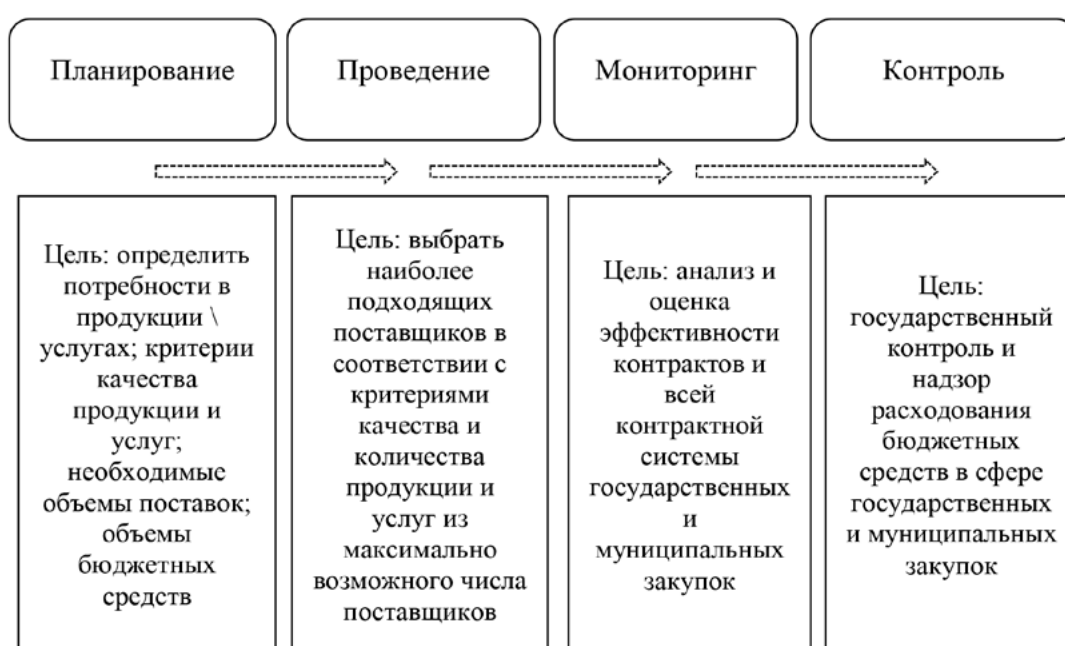


Рис. 5. Система государственных и муниципальных закупок [1]

При этом: каждое муниципальное образование имеет свою систему мониторинга, то есть анализа и оценки эффективности муниципальных закупок, которая может существенно отличаться от систем других муниципальных образований.

Все вышеуказанное подтверждает тот факт, что в данное время отсутствует эффективное понятие муниципального заказа (системы муниципального заказа) в отечественном праве, в связи с чем нами предлагается следующее определение данной системы в широком смысле.

Система муниципальных заказов или контрактная система муниципаль-

ных заказов представляет собой процесс планирования, проведения, мониторинга и контроля эффективности муниципальных заказов, проводимых уполномоченными органами и должностными лицами; целью которой является удовлетворение потребностей населения и органов местного самоуправления в продукции и услугах в соответствии со стратегией социально-экономического развития муниципального образования. Такая система регулируется актами федерального, регионального уровня и актами муниципалитетов.

Таким образом, роль системы муниципальных заказов состоит в удовлетво-

рении основных социально-экономических потребностей населения и муниципальных органов власти. Она также позволяет реализовать стратегию развития региона; повышает конкурентоспособность местной продукции / услуг; развивает местный бизнес и способствует, в конечном счете, развитию экономики территории в целом. Процесс муниципальных закупок рассматривается как процесс подготовки и реализации системы закупок, и как результат – общее количество контрактов и уровень их эффективности. В связи с отсутствием

в современном законе понятия системы муниципальных закупок, предлагается следующее определение: это процесс планирования, проведения, мониторинга и контроля эффективности муниципальных заказов, проводимых уполномоченными органами и должностными лицами органов МСУ, целью которого является удовлетворение потребностей населения и органов местного самоуправления в продукции и услугах согласно тактике, направленной на экономический рост страны и муниципально-го образования.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/. (Дата обращения: 20.03.2022).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/. (Дата обращения: 20.03.2022).
3. Аралбаева Ф.З. Муниципальный заказ как фактор развития местного самоуправления // Вестник ОГУ. 2003. № 2. С. 99-102.
4. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: курс лекций. М.: Издательство «Дело» РАНХГИС, 2019. 512 с.
5. Бялкина Т.М. Функциональная характеристика местного самоуправления как основа его компетентности // Вестник ВГУ. 2017. С. 8-21.
6. Закарян А.М., Кривцова М.К., Судибье А.О. Анализ практики муниципального заказа на примере городов России // Интернет-журнал «Науковедение». 2014. № 6.
7. Коньшева Т.А. Контрактная система закупок: понятие и перспективы развития // Российский журнал правовых исследований. 2015. Т. 2. № 4. С. 181–184.
8. Павленко Ю.Ю. Муниципальный заказ и муниципальные закупки, понятие и взаимосвязь // Студенческая наука XXI века. 2016. № 1–2 (8). С. 228–231.
9. Подосинников Е.Ю., Мутьлина К.О. Муниципальные закупки в системе государственных и муниципальных закупок России // Научный вестник Крыма. 2017. № 5 (10). С. 18.