

Н. Г. Чернышова

соискатель

Воронежский государственный университет

ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

Переход российской экономики к рыночным отношениям способствовал формированию различных форм собственности, предусмотренных п. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации¹. Процесс разгосударствления особенно негативно отразился на муниципально-хозяйственном комплексе. Так, за период 1993—1998 гг. доля муниципальных предприятий уменьшилась в три раза, а доля убыточных увеличилась на 92 %². Отмечался спад производства: в 2001 г. промышленное производство упало с 11,9 % до 4,9 %³. Также наблюдался дефицит местных бюджетов. Например, по городскому округу г. Воронеж за 2004 г. дефицит составил 4,2 % от собственных доходов бюджета города⁴. Необходимо подчеркнуть, что и в настоящее время местный бюджет является дефицитным: в 2005 г. он составил 4,1 % к объему собственных доходов⁵, в 2006 — 4,3 %⁶. В результате возникла необходимость поиска новых, эффективных способов использования бюджетных средств расходования на социальные нужды.

На сегодняшний день одним из инструментов оптимизации расходования бюджетных средств, а также предотвращения коррупции в бюджетной сфере является *муниципальный заказ*, формирование и функционирование которого осуществляется на основе множества правовых актов.

Впервые нормы, регулирующие муниципальный заказ, были закреплены в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

¹ См.: Рос. газета. 1993. 25 дек.

² См.: Цветкова Г. Экономические проблемы в деятельности местных органов власти // Экономист. 2002. № 2. С. 63.

³ См.: Курьеров В. Г. Обзор экономической ситуации в России // ЭКО. 2002. № 8. С. 44.

⁴ См.: Постановление Воронежской городской Думы от 29 апреля 2004 г. № 40-I «О бюджете города Воронежа на 2004 год» // Воронежский курьер. 2004. 8 мая. С. 8.

⁵ См.: Решение Воронежской городской Думы от 26 мая 2005 г. № 47-II «О бюджете городского округа город Воронеж на 2005 год» // Там же. 2005. 4 июня. С. 6.

⁶ См.: Решение Воронежской городской Думы от 15 февраля 2006 г. № 17-II «О бюджете городского округа город Воронеж на 2006 год» // Там же. 2006. 28 февр. С. 7.

Федерации»⁷ (в настоящее время утратил силу). Затем они получили дальнейшее развитие в Указе 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»⁸, Федеральном законе от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»⁹ (утратил силу с 1 января 2006 г.). Разработчики данных нормативных актов полагали, что в системе бюджетного планирования муниципальный заказ должен оказать влияние на изменение процедуры подготовки, исполнения и контроля местных бюджетов. Но в ходе их реализации выявились элементы лоббирования управленческими структурами своих интересов, а также некоторых заинтересованных лиц через закрепление определенной доли расходов местного бюджета за тем или иным подразделением муниципальных учреждений и предприятий¹⁰. В реальности бюджетный процесс превратился в установление равновесия между интересами муниципального хозяйства и местных бюджетов. Как следствие этого явления — инертность и незаинтересованность руководителей управленческих структур в сокращении расходов и рациональном использовании бюджетных средств.

Президент Российской Федерации в бюджетном Послании Федеральному Собранию от 26 мая 2005 г. «О бюджетной политике в 2006 году» отметил, что «законодательство о государственных закупках не отвечает современным требованиям. Вследствие несовершенства применяемого механизма государство несет дополнительные финансовые издержки при осуществлении закупок товаров и услуг, необходимых для реализации его функций»¹¹. В целях обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, а также повышения эффективности бюджетных расходов законодательному органу было определено разработать новый федеральный закон.

Таким нормативным актом, непосредственно осуществляющим правовое регулирование муниципального заказа, стал Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд»¹² (далее — Закон № 94-ФЗ), который более детально определил порядок формирования, исполнения, размещения, контроля муниципального заказа. Следует обратить внимание и на

⁷ См.: СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁸ См.: Там же. 1997. № 15. Ст. 1756.

⁹ См.: Там же. 1999. № 19. Ст. 2302.

¹⁰ См.: Алексеев О. Б., Лапшев П. И. Эффективное управление муниципальными финансами: Практические рекомендации / Под ред. С. И. Рыженкова. Серия: Местное самоуправление в России, М.: ИГПИ, 1999. Вып. 2. С. 27.

¹¹ См.: Рос. газета. 2005. 27 мая. С. 5.

¹² См.: СЗ РФ. 2005. № 30 (часть 1). Ст. 3105.

иные нормативно-правовые акты, оказывающие существенное влияние на правовое регулирование муниципального заказа. Прежде всего это ст. 525—534 Гражданского кодекса Российской Федерации¹³; нормы Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁴, Бюджетного кодекса Российской Федерации¹⁵.

Необходимо отметить, что в правовой доктрине институт муниципального заказа является относительно новым, противоречивым и не получившим должного освещения в научно-правовой литературе.

В контексте рассматриваемой проблемы прежде всего следует обратиться к теории права, и в частности, к общему определению системы права и ее составных элементов: отрасли права, подотрасли права, института права, нормы права.

Норма права является «фундаментом» системы права, общеобязательным правилом поведения властного характера, исходящего от государства¹⁶.

Отрасль права представляет собой обособившуюся внутри данной системы совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную область (сферу) общественных отношений¹⁷.

Квалификация института права представляет собой наиболее сложную структурную единицу в системе права. Так, по мнению М. Н. Марченко, институт права характеризуется относительно обособленными группами взаимосвязанных между собой юридических норм, регулирующих определенные разновидности общественных отношений¹⁸. Кроме того, автор считает, что институтом права регулируются не все, а лишь однородные общественные отношения.

Аналогичной точки зрения придерживаются Н. И. Матузов и А. В. Малько, полагающие, что институт права — это небольшая устойчивая группа правовых норм, регулирующих разновидность общественных отношений¹⁹.

Сходное определение дает Р. Х. Макуев, который считает, что институт права является составной частью отрасли права и регулирует не всю, а часть родовой совокупности общественных отношений²⁰.

В. К. Бабаев под правовым институтом подразумевает нормы права,

¹³ См.: СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

¹⁴ См.: Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁵ См.: Там же. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁶ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. С. 396.

¹⁷ См.: Там же. С. 396.

¹⁸ См.: Марченко М. Н. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби: Проспект, 2004. С. 562.

¹⁹ См.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. С. 397.

²⁰ См.: Макуев Р. Х. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2006. С. 306.

взаимосвязанные по предметно-функциональному признаку и регулирующие конкретные видовые общественные отношения²¹.

Следует подчеркнуть, что в теории права существует понятие комплексного института права, которое представляется дискуссионным в научной литературе. Необходимо поддержать точку зрения М. И. Абдулаева, который подразделяет правовые институты на отраслевые и межотраслевые (комплексные). В свою очередь отраслевой институт регулирует однородные группы юридических норм внутри отрасли, а межотраслевые — объединяют правовые нормы, относящиеся к нескольким отраслям права²².

Обоснованной представляется позиция В. М. Сырых, который полагает, что наличие комплексных институтов объясняется тем, что регулируемые отраслью права отношения не являются однородными: в отрасли права всегда присутствует некоторое количество иных отношений, отличных по форме, но тесно связанных с остальными по своему назначению²³.

Следует отметить, что институт муниципального заказа регулируется нормами различных отраслей права: административного, финансового, гражданского, что подтверждается на практике.

Так, например, согласно ст. 10 Закона № 94-ФЗ, решение о способе размещения заказа принимает заказчик (орган государственной власти, орган местного самоуправления и иные получатели денежных средств соответствующего бюджета); согласно ст. 11 указанного закона, государственный или муниципальный заказчик при размещении заказа имеет право требовать от участников размещения заказов выполнения определенных условий. Кроме того, ст. 57 Закона № 94-ФЗ устанавливает, что в случае спора решение оспаривается с помощью процедуры обжалования.

Таким образом, приведенные правоотношения подлежат регулированию нормами административного права.

В случае просрочки исполнения поставщиком (исполнителем, подрядчиком) своих обязательств, предусмотренных государственным или муниципальным контрактом, заказчик вправе потребовать уплаты неустойки (штрафа, пени), регулирование возникших отношений будет осуществляться нормами гражданского права.

Воздействие норм финансового права связано с формированием и расходованием денежных средств из бюджета соответствующего уровня.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что муниципальный заказ представляет собой комплексный институт права.

²¹ См.: Теория государства и права: Учебник / Под ред. В. К. Бабаева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. С. 420.

²² См.: Абдулаев М. И. Теория государства и права: Учебник. М.: Магистр-Пресс, 2004. С. 254.

²³ См.: Сырых В. М. Теория государства и права: Учебник. 4-е изд., стер. М.: ЗАО Юстицинформ, 2005. С. 238.

Несмотря на достаточную законодательную основу, в правоприменительной практике возникает ряд неурегулированных вопросов.

В связи с тем, что действующий Закон № 94-ФЗ не дает определения муниципального заказа, а также в связи с особой сложностью и важностью понятия «муниципальный заказ» следует провести его анализ.

Целесообразным представляется обратиться к толковому словарю, который дает следующие определения:

«муниципальный — находящийся в собственности муниципалитета»²⁴;
«заказ — поручение изготовить, исполнить, доставить что-либо»²⁵.

По мнению С. О. Шохина, муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета²⁶.

В свою очередь В. Б. Зотов и З. М. Макашева рассматривают муниципальный заказ как договор органов местной власти с предприятиями хозяйственных систем на выполнение определенных видов работ, финансируемых из местного бюджета или муниципальных внебюджетных фондов, а также из других собственных источников материальных средств муниципального образования²⁷.

Стоит согласиться с точкой зрения Л. И. Прониной, которая дает более точное определение, отличающееся своей конкретностью. Муниципальный заказ — это соглашение между органом местного самоуправления и исполнителем (поставщиком, подрядчиком) муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в сферах деятельности, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления²⁸.

Необходимо подчеркнуть, что муниципальный заказ представляет собой главный организационно-управленческий инструмент финансового обеспечения развития социальной сферы муниципальных образований. Положительный аспект существования института муниципального заказа наблюдается на примере территориального управления Московского административного района при формировании, размещении и исполнении программы «Государственный заказ Санкт-Петербурга». Так, в 2002 г. в целом по району при заключении договоров на основе проведения конкурсных процедур была достигнута экономия бюджетных

²⁴ Большой толковый словарь русского языка / Сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 1998. С. 563.

²⁵ Там же. С. 395.

²⁶ См.: Финансовое право для экономических специальностей: Учебник / Под ред. С. О. Шохина. М.: КНОРУС, 2006. С. 344.

²⁷ См.: Зотов В. Б., Макашева З. М. Муниципальное управление: Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 66.

²⁸ См.: Пронина Л. И. О размещении муниципального заказа // Финансы. 1999. № 3. С. 10.

средств в сумме 26,8 млн руб²⁹. Еще один позитивный опыт использования механизма муниципального заказа обобщен в Петровском муниципальном районе Ставропольского края. В данном регионе была разработана программа реформирования муниципальных финансов на период 2006—2007 гг. За отчетный период отмечается существенная экономия бюджетных средств, которая составила 2753 тыс. руб., в том числе: по проведенным конкурсным процедурам — 2601 тыс. руб., по котировкам — 152 тыс. руб.³⁰

Обоснованным представляется предложение В. Лебедева³¹, который считает необходимым разработать концепцию системы управления бюджетными средствами и рационального их использования. Он полагает, что основу концепции должны составлять три блока:

определение правил разработки и наполнения бюджета с максимально возможной детализацией структуры бюджетных затрат, с использованием плана закупок товаров, работ и услуг как обязательного приложения к городскому бюджету;

создание единого реестра государственных контрактов (договоров) поставщиков, обслуживающих бюджет, и, с помощью широкой информационной базы, соединение его с элементами казначейского метода исполнения бюджета;

организация полноценного информационно-аналитического комплекса в бюджетно-финансовой системе для получения полной информации о поставщиках на конкурсной основе, получивших заказы по обслуживанию расходной части бюджета, а также для повышения оперативности бюджетной отчетности.

Необходимо отметить, что муниципалитетами, во исполнение действующего федерального законодательства, были разработаны правовые документы, регламентирующие порядок обеспечения управления муниципальным заказом. Так, например, по городскому округу город Воронеж было принято Распоряжение Главы городского округа г. Воронеж от 30 ноября 2006 г. № 719-р «Об утверждении положения об управлении муниципального заказа администрации городского округа город Воронеж» (далее — Распоряжение)³².

Следует подчеркнуть, что Закон № 94-ФЗ не дает четкого определения уполномоченного органа на размещение муниципального заказа. Думается, что законодателем соблюден принцип демократии и права муниципальных образований самостоятельно определять название соответствующего органа (комитет, управление и т.п.).

²⁹ См.: Лебедев В. Государственный заказ как система устойчивого развития // Экономист. 2003. № 5. С. 56.

³⁰ См.: Захарченко А. А. Реформирование муниципальных финансов: итоги первого этапа // Финансы. 2007. № 6. С. 16.

³¹ См.: Лебедев В. Государственный заказ как система устойчивого развития // Экономист. 2003. № 5. С. 55.

³² См.: СПС «Гарант».

Структуру управления муниципального заказа более детально можно рассмотреть на примере городского округа г. Воронеж.

С целью размещения заказов для муниципальных нужд в городском округе создано Управление муниципального заказа (далее — Управление) администрации городского округа г. Воронеж, которое подчиняется непосредственно главе городского округа г. Воронеж. Необходимо отметить, что Управление является органом, уполномоченным на размещение муниципального заказа. Воронежская городская Дума по представлению главы городского округа может создать и реорганизовать данное Управление. Кроме того, необходимо отметить, что денежные средства на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд предоставляются за счет средств местного бюджета. Размер денежных средств утверждается ежегодно с принятием основного финансового документа города.

На основании п. 2.1 Распоряжения главная цель Управления муниципальным заказом — обеспечение прозрачного, экономически эффективного, рационального использования бюджетных средств, предотвращения коррупции и иных злоупотреблений при размещении заказа для муниципальных нужд.

Для реализации поставленных задач в Управлении создано 4 подразделения, каждое из которых наделено определенными функциями.

Согласно п. 2.2.2 Распоряжения, размещение муниципального заказа осуществляется путем проведения конкурса, аукциона, запроса котировок цен на товары, работы, услуги.

В соответствии с п. 3.2.2 Распоряжения, основным рабочим документом в системе управления муниципальным заказом является план, который включает в себя:

- сбор, обработку потребностей муниципальных заказчиков в продукции;
- консолидирование номенклатуры объема планируемых закупок;
- формирование плана муниципального заказа;
- организацию работы по совмещению сметы доходов-расходов получателей бюджетных средств;
- анализ и внутренний контроль выполнения плана муниципального заказа;
- регистрацию муниципальных контрактов в едином реестре договоров;
- подготовку предложений по устранению нарушений и препятствий исполнения договоров;
- администрирование сопровождения и ведение автоматизированного программного комплекса по формированию, размещению и исполнению муниципального заказа;
- подготовку отчетов о заключенных, выполненных и профинансированных муниципальных контрактах;
- взаимодействие с финансово-казначейским управлением, муниципальными заказчиками по вопросам разработки проекта бюджета и исполнения расходной части принятого бюджета;

— предоставление участникам бюджетного процесса выписки из единого реестра договоров.

Таким образом, Управление муниципальным заказом должно обеспечивать и контролировать эффективное расходование денежных средств местного бюджета.

Несмотря на имеющиеся нормативные акты, регулирующие порядок размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, действующее законодательство имеет много пробелов. Так, дискуссионным является вопрос о порядке и критериях оценки заявок на участие в конкурсе³³. В соответствии со ст. 28 Закона № 94-ФЗ оценка заявок на участие в конкурсе осуществляется конкурсной комиссией. Данная процедура направлена на определение и выявление лучших условий исполнения заказов. Согласно п. 4 ст. 28 Закона № 94-ФЗ, цена контракта является обязательным условием. Иные критерии оценки заявок являются факультативными и устанавливаются заказчиками самостоятельно. Один из таких критериев — функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качество работ, услуг. Ввиду того, что действующее законодательство не содержит определения этого критерия, заказчику предоставлено право самостоятельно установить его содержание и значимость.

В связи с этим вполне обоснованно мнение ряда авторов, которые полагают, что определение содержания и значимости данного критерия для работ и услуг является существенным, поскольку качество работ и услуг непосредственно связано с их исполнителем³⁴.

Необходимо подчеркнуть, что в ст. 22 Закона № 94-ФЗ внесен запрет на включение в конкурсную документацию требований к участнику размещения заказа (в том числе требования к квалификации участника размещения заказа, включая наличие у участника опыта работы). На наш взгляд, данное новшество является некорректным ввиду того, что в большинстве случаев заявки на участие в конкурсе подают посредники, не являющиеся производителем предлагаемых на конкурс товаров, работ, услуг, которые не могут гарантировать качества предлагаемых товаров (работ, услуг). Этот факт наглядно иллюстрируется организацией детского питания в образовательных учреждениях. Предлагаемые продукты питания, как правило, не соответствуют санитарным нормам. Кроме того, стоимость предлагаемого ассортимента выше, чем у производителя. В данном случае было бы целесообразным принять правовую норму о том, что исполнителем муниципального заказа

³³ См.: Шальман О. В. Антимонопольный контроль при проведении закупок продукции для государственных и муниципальных нужд: Тенденции и перспективы развития законодательства // Юрист. 2007. № 3. С. 35.

³⁴ См.: Вайпан В. А. Практика применения законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2007. № 5. С. 9.

за в данном случае должен быть производитель товаров, работ, услуг. Кроме того, вполне обоснованным представляется мнение ряда специалистов³⁵, предлагающих в рамках национального проекта разработать целевую программу «Развитие индустрии детского питания на 2007—2016 годы», которая будет способствовать созданию современных мощностей и внедрению в производство широкого ассортимента продуктов детского питания для различных групп детей. При этом они считают необходимым учитывать, что предприятия детского питания отличаются высокой наукоемкостью технологических процессов, а продукция — низкой рентабельностью, что ведет к большим срокам окупаемости. В связи с этим целесообразным представляется вложение государственных инвестиций в строительство специализированных предприятий детского питания, которые позволят в достаточной мере обеспечить рынок экологически безопасными отечественными продуктами³⁶. Необходимо отметить, что на питание российских детей в школах из местного бюджета выделяется от 3 до 15 рублей, в то время как, например, в Финляндии — до 2—3 евро³⁷.

Еще один пример нерационального использования бюджетных средств — проведение ремонтных работ в муниципальных учреждениях.

Достаточно частой является ситуация, когда выигравшее конкурс и осуществившее ремонт лицо допускает недостатки в работе. Как правило, они выявляются при эксплуатации объектов. В результате для их ликвидации требуются дополнительные затраты, что приводит к непредусмотренным расходам бюджетных средств. К сожалению, в действующем законодательстве отсутствует быстрый механизм возмещения убытков, причиненных бюджетной организации. Было бы целесообразным, чтобы данные категории дел рассматривались судебными инстанциями в течение 3-х дней после подачи исковых заявлений.

Кроме того, оценку качества проведенного ремонта бюджетного учреждения должна осуществлять квалифицированная комиссия, а не бюджетополучатель в лице руководителя, поскольку он не обладает необходимыми знаниями и навыками в области строительства и не может объективно оценить качество проведенных работ. В контексте рассматриваемой проблемы актуальным представляется вопрос об оплате проектно-сметной документации (дефектная ведомость), которая необходима для проведения ремонтных работ. Как правило, расходы по составлению этого документа несет бюджетная организация. В данном случае было бы целесообразным эти расходы возложить на структурные подразделения бюджетополучателя.

Следующий вопрос, требующий незамедлительного разрешения, — неисполнение своих обязательств лицом, выигравшим конкурс, перед

³⁵ См.: Сизенко Е., Лисицын А. Полноценное детское питание — фактор будущего страны // Экономист. 2007. № 6. С. 15.

³⁶ См.: Там же.

³⁷ См.: Там же. С. 17.

бюджетополучателем. На практике нередки случаи, когда денежные средства перечисляются поставщику в качестве авансового платежа за оказанные работы и услуги. Но недобросовестный поставщик, получив деньги, «исчезает», а при проверке выясняется, что это фирма-«однодневка». В качестве превентивной меры было бы обоснованным принятие правовой нормы, которая разрешает участие в конкурсе лишь работающим на рынке поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг не менее 1 года. К сожалению, от недобросовестных участников муниципального заказа «страдают» бюджетополучатели, и прежде всего, руководитель бюджетного учреждения.

Дискуссионным является вопрос о субъектном составе участников муниципального заказа. Согласно ст. 4 Закона № 94-ФЗ, муниципальным заказчиком являются орган местного самоуправления (администрация или иное уполномоченное лицо) и участники размещения заказов (ст. 8 ФЗ № 94) — лица, претендующие на заключение муниципального контракта (любое юридическое или физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель). В данном случае бюджетополучатель, как сторона, участвующая в конкурсе, отсутствует. При этом он наделен статусом «пассивного наблюдателя», что, на наш взгляд, представляется неверным. В данном случае было бы перспективным предоставить бюджетополучателю возможность быть равноправным субъектом муниципального заказа и делегировать ему полномочия в подборе кандидатов на участие в размещении муниципального заказа. Думается, что данная норма будет способствовать качественному предоставлению товаров, работ, услуг.

Актуальным представляется вопрос о сроке, в течение которого поставщик и бюджетополучатель должны заключить контракт на поставку товаров, работ, услуг. Так, например, депутаты городского округа г. Воронеж 15 февраля 2006 г. обратились с письменным заявлением к прокурору Воронежской области³⁸. Предметом обращения явились следующие обстоятельства: в результате проведенного конкурса по организации питания школьников на учебный период 2006 г. поставщикам и бюджетополучателю предписывалось заключить контракты в течение 3-х дней. Однако в нарушение установленного порядка (п. 10 ст. 28 Закона № 94-ФЗ), заказчик (управление образования администрации городского округа г. Воронеж) не представил проекты контрактов победителям конкурса в этот период. Кроме того, директора учебных заведений по указанию управления образования требуют включения в условия контракта обязательства, которое отсутствовало в конкурсной заявке, а именно, оплату коммунальных услуг и аренды помещений. Таким образом, предприятие оказывало услуги по организации питания школьников в 25 учебных заведениях без оформленных и

³⁸ Решение Воронежской городской Думы от 15 февраля 2006 г. № 22-П «Об обращении депутатов Воронежской городской Думы к прокурору Воронежской области Пономареву А. И.» // Воронежский курьер. 2003. 28 авг. С. 5.

согласованных контрактов, поскольку не согласилось с незаконным внесением в контракты дополнительных обязательств и условий по причине значительного увеличения расходов. Думается, что для разрешения подобных ситуаций необходимо предусмотреть административную ответственность в отношении должностных лиц заказчика.

Следует подчеркнуть, что 21 марта 2007 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации³⁹.

Согласно новой редакции ст. 71 БК РФ бюджетные учреждения имеют право без заключения государственных или муниципальных контрактов закупать товары, осуществлять работы, услуги только на сумму, не превышающую установленного ЦБ РФ предельного размера расчета наличными деньгами в РФ между юридическими лицами по одной сделке. На сегодняшний день эта сумма составляет 100 тыс. руб.⁴⁰ При этом одноименные товары, работы, услуги бюджетные учреждения без заключения государственного или муниципального контракта вправе закупать в течение квартала на сумму, не превышающую указанного предельного размера расчетов наличными деньгами. Данная поправка имеет положительный аспект, поскольку ранее ни одним нормативным актом не регламентировалось, как часто можно расходовать наличные денежные средства между юридическими лицами по одной сделке. Существовавший ранее правовой вакуум создавал «лазейки» для недобросовестных бюджетополучателей, которые нерационально осуществляли расходование бюджетных средств.

Необходимо отметить, что в ряде муниципальных образований в целях исполнения действующего Закона № 94-ФЗ контролирующими структурами были проведены проверки деятельности управления муниципального заказа. Так, Контрольным управлением администрации городского округа г. Воронеж в I полугодии 2006 г.⁴¹ были выявлены многочисленные недостатки в работе управления муниципального заказа, а именно:

— извещения о проведении конкурсов составлялись с нарушением

³⁹ См.: Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации // СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 1929.

⁴⁰ См.: Указание Центрального Банка РФ от 20 июня 2007 г. № 1844-У «О предельном размере расчетов наличными деньгами и расходовании наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя» // СПС «Консультант Плюс».

⁴¹ См.: Письмо Контрольного управления администрации городского округа г. Воронеж от 15 ноября 2006 г. № К 04-1310 // СПС «Консультант Плюс».

п. 4 ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: вместо количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг и кратких их характеристик использовались общие фразы (оборудование, медицинская продукция, продукты питания);

— в ряде случаев к участникам размещения заказов предъявлялись требования, не установленные законом: наличие определенного оборудования, техники, наличие застрахованной ответственности;

— протоколы составлялись с нарушением ч. 2 ст. 29 вышеуказанного Федерального закона — участникам размещения заказа не присваивались порядковые номера (указывали — потребитель);

— конкурсы проводились на средства фонда обязательного медицинского страхования, несмотря на то, что в соответствии с ч. 2 ст. 3 действующего Федерального закона «под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований...».

В контексте рассматриваемого вопроса интересным представляется международный опыт управления и организации бюджетных закупок в таких странах, как Австралия и Канада. Так, в Австралии модель административного устройства системы управлением заказом для муниципальных нужд представлена независимым подразделением администрации региона, муниципалитета, управляющим сферой закупок. Базовым документом, регламентирующим государственные и муниципальные закупки, является Закон «Об управлении финансами и отчетности», вступивший в силу в 1997 г. Необходимо отметить, что, кроме открытых и закрытых конкурсов (торгов), проводят избирательные торги, участники которых — ограниченный круг лиц. Данная норма позволяет снизить риски бюджетному учреждению — заказчику⁴².

В странах Европейского союза практикуют еще один специфический способ закупок — с использованием «Закупочных карт»⁴³. Указанный способ используется в случае больших объемов закупки и низкой стоимости закупаемых товаров и услуг. Должностные лица закупочного органа имеют право проводить закупки без соблюдения формальностей и оплачивать закупки с помощью «закупочных карт».

В Канаде применяется запрос действующего предложения. В данном случае выбранная компания обязуется осуществлять поставки определенного товара или услуги по установленной цене в течение определенного периода времени⁴⁴.

⁴² См.: Руководство по управлению региональными и местными финансами. Т. 2 / Под общ. ред. А. М. Лаврова. М.: ЛЕНАНД, 2007. С. 415.

⁴³ См.: Там же. С. 415.

⁴⁴ См.: Там же.

Данная процедура размещения муниципального заказа могла быть перспективной и в Российской Федерации.

Вышеизложенное позволяет констатировать, что для эффективного функционирования института муниципального заказа обоснованным представляется внесение в действующий Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» изменений следующего характера.

1. Обоснованным представляется оговорить участие в размещении муниципального заказа непосредственного производителя товаров, работ, услуг.

2. Перспективной представляется разработка эффективного механизма возмещения причиненного ущерба бюджетополучателю участником размещения муниципального заказа, а именно: данные категории дел судами должны рассматриваться в течение 3-х дней после подачи исковых заявлений.

3. Правильным представляется возложение обязанности по возмещению расходов по составлению проектно-сметной документации (дефектной ведомости) на структурные подразделения бюджетополучателя;

4. В целях рационального использования денежных средств представляется необходимым оговорить в законе, что участие в размещении муниципального заказа могут принимать лишь лица, работающие и имеющие соответствующую квалификацию в сфере поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг не менее 1 года.

5. В целях эффективного использования бюджетных средств наиболее верным представляется наделение бюджетополучателя функциями муниципального заказчика и делегирование ему полномочий в подборе кандидатов на участие в размещении муниципального заказа. Данная норма сделает бюджетополучателя равноправным участником муниципального заказа и будет способствовать качественному предоставлению товаров, работ, услуг.

Думается, что внесение этих поправок в современное законодательство приведет к упорядоченности размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, созданию предсказуемого и рационального расходования финансовых потоков.