

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются основы формирования и реализации муниципального заказа как одного из экономических методов управления муниципальным образованием. Предполагается, что на территории муниципального образования должен быть установлен общий порядок, регламентирующий условия формирования и выполнения муниципального заказа; обосновываются содержание, функции и виды муниципального заказа.

Одним из направлений эффективного использования местного социально-экономического потенциала является формирование и размещение муниципального заказа соответствующим образованиям. Такой заказ может быть определен как совокупность заявок (требований) на выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, результаты которых должны способствовать решению проблем социально-экономического развития муниципального образования (МО). Философия муниципального заказа заключается в том, что муниципальное образование как потребитель должно закупить приоритетную продукцию в пределах выделенных средств. Начиная с 1998 г. муниципальный заказ является элементом новой системы управления муниципальным образованием российских регионов.

Основополагающими нормативными документами, обусловившими необходимость использования процедуры муниципального заказа, послужили Указ Президента Российской Федерации о предотвращении коррупции и сокращении бюджетных расходов, Бюджетный кодекс Российской Федерации. В развитие этих нормативных актов были приняты правовые акты регионального и муниципального уровней:

а) закон Оренбургской области №584/130-ОЗ от 05.06.2000 г. «О порядке формирования муниципального заказа»;

б) постановления Оренбургского городского Совета:

№50 от 22.02.2001 г. «О порядке проведения конкурсов по размещению заказов на закупки товаров, выполнению работ и услуг для муниципальных нужд»;

№194 от 31.08.2001 г. «О бюджете и бюджетном устройстве в г. Оренбурге»;

№273 от 21.11.2002 г. «О муниципальном заказе в г. Оренбурге».

Эти документы устанавливают правовые основы и порядок формирования, размещения и исполнения муниципального заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для му-

ниципальных нужд в целях эффективного использования бюджетных ресурсов местного самоуправления на основе рационального использования положительного опыта, открытости расходования средств, развития добросовестной конкуренции. Однако экономической оценке значимости муниципального заказа для обеспечения финансовой самостоятельности МО, исследованию его как рычага экономического метода управления посвящено еще недостаточное количество работ. Представляется целесообразным внести некоторые уточнения в понятие «муниципальный заказ».

Понятие «муниципальный заказ» может рассматриваться по содержанию как «процесс» и как «результат». Как «процесс» муниципальный заказ предполагает реализацию таких операций, как: планирование (обоснование жизненно необходимых (приоритетных) потребностей в товарах, услугах и работах); организация закупок способами, определяемыми правовыми актами представительного органа местного самоуправления; координация процедуры муниципального заказа по заключенным муниципальным контрактам с победителями на право поставок и закупок, а также целевого использования средств местных бюджетов. Муниципальный заказ как «результат» можно представить в виде планового объема (номенклатуры) жизненно важной продукции, определяемой в настоящем исследовании, на муниципальные нужды заказчика – органа местного самоуправления (бюджетополучателя) или муниципального образования в целом для удовлетворения собственных потребностей на определенный период времени.

Основными социально-экономическими характеристиками, определяющими содержание муниципального заказа (МЗ), его состав, сроки выполнения и требования к качеству поставляемых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг поставщиками (подрядчиками) в рамках его исполнения, являются:

– показатели (социально-технические нормативы) уровня развития муниципального образова-

ния (качества жизни), установленные для хозяйства муниципального образования (населения) в данный период времени и заложенные в план развития муниципального образования или иные общие муниципальные нормативы;

– фактические значения вышеуказанных показателей, определяемые в соответствии с утвержденными главой местного самоуправления методиками в порядке, установленном Уставом муниципального образования.

Для организации деятельности по формированию МЗ, оценке необходимости его реализации необходима классификация. Муниципальный заказ может быть классифицирован по следующим признакам:

– по видам потребностей: удовлетворение текущих потребностей (муниципальные нужды), прогнозируемые потребности, представленные в целевых комплексных программах развития МО и регионов;

– по среде охвата: жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт, связь, коммуникации, социальная сфера, содержание органов местного самоуправления;

– по целям: удовлетворение жизненно важных потребностей населения, поддержание необходимой и обеспечение бесперебойной деятельности отраслей городского хозяйства, обеспечение выполнения программ, в том числе долгосрочных и среднесрочных;

– по способам размещения: конкурсы, запрос котировок, закупки «у единственного источника» (на рисунке 1 представлена соответствующая классификация).



Рисунок 1. Классификация МЗ.

Рассматривая МЗ как фактор развития местного самоуправления, следует выделить основные его функции.

Социальные: обеспечение развития социальной инфраструктуры, в том числе социальная защита, обеспечение занятости; оказание и развитие услуг ЖКХ, торговли, бытовых и иных; образование, здравоохранение; обеспечение прав и защиты интересов населения; обеспечение инфраструктурной целостности территории муниципального образования и другие.

Экономические: обеспечение доходов местного бюджета, в том числе от результатов деятельности предприятий, получивших муниципальный заказ; обеспечение деятельности органов местного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий и учреждений, а также хозяйствующих субъектов других форм собственности; обеспечение развития инженерной инфраструктуры города (транспорта, информационной, коммуникаций, связи и пр.); экологической инфраструктуры (очистные сооружения, предприятия по переработке отходов и т. п.); создание условий для развития малого и среднего бизнеса.

Федеральный закон «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (1995 г.) определяет условия гарантирования муниципальных заказов. Правительство Российской Федерации предусматривает резервирование для субъектов малого предпринимательства на уровне местного самоуправления определенной доли заказов на производство и поставку отдельных видов продукции и товаров (услуг) для государственных нужд.

Наше исследование подтвердило выводы Национального института системных исследований проблем предпринимательства, проведенного по заказу мэрии г. Москвы, при подготовке новой программы развития малого предпринимательства на 2001-2004 годы. Так, при оценке относительно важных условий, при которых предпринимателям было бы выгодно «выйти из тени», в качестве предпочтительного условия по сферам исследования называлось наличие МЗ (см. таблицу 1).

С целью получения надежных заказов руководители малых предприятий выразили полную готовность обеспечить «прозрачность» балансов и финансовых потоков своих предприятий, исправно платить налоги. При этом малые предприятия производственных отраслей однозначно называли работу на государственный или муниципальный заказ важнейшим условием выхода из «тени», стимулирующим «прозрачность» в организации их деятельности.

Таблица 1. Выбор предпочтительных условий занятия малым бизнесом в зависимости от сферы деятельности

Сферы деятельности	Предпочтительные условия выхода малого бизнеса из тени
Легкая промышленность	Государственный / муниципальный заказ, доступный банковский кредит
Пищевая промышленность	Государственный / муниципальный заказ, доступный банковский кредит
Производство промышленного оборудования	Государственный / муниципальный заказ, эффективная защита от преступности
Промышленность (иная отрасль)	Государственный / муниципальный заказ, эффективная защита от преступности
Строительство	Государственный / муниципальный заказ, эффективная защита от преступности
Транспорт	Государственный / муниципальный заказ, резкое сокращение коррупции
Оптовая торговля	Доступный банковский кредит
Розничная торговля	В пределах средних значений
Бытовое обслуживание	Упрощение регистрации
Общественное питание	Упрощение регистрации
Посредническая деятельность	Снижение налогов, доступный банковский кредит
Бизнес-услуги	Эффективная защита от преступности, сокращение коррупции (очень резко) и сокращение сферы лицензирования
Туризм	Защита от преступности; сокращение коррупции, доступный банковский кредит

Учитывая данный фактор, органы местного самоуправления должны разрабатывать и осуществлять меры по размещению заказов на производство и поставку специализированного оборудования и иных видов продукции для субъектов малого предпринимательства. Достичь этого возможно, следуя определенным правилам:

- установить основные социально-экономические характеристики, определяющие суть муниципального заказа, состав, сроки выполнения и требования к его качеству;

- обосновать показатели (социально-технические нормативы) уровня развития муниципального образования (качества жизни) в данный период времени и заложенные в общие муниципальные нормативы;

- проанализировать фактические значения вышеуказанных показателей (в соответствии с утвержденными главой местного самоуправления методиками);

- распределить между подразделениями администрации в рамках уставной деятельности операции по подготовке и формированию муниципального заказа по обеспечению стабильного функционирования объектов жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры и деятельности органов местного самоуправления;

- анализировать и прогнозировать потребность муниципального образования в объемах и номенклатуре поставок продукции, услуг (работ) по направлениям деятельности (для определения текущих расходов бюджета и бюджета развития МО);

- разрабатывать условия, формы и методы проведения конкурсов, подрядных торгов и т. п., а также критериев, определяющих политику муниципального заказа;

- участвовать в процедуре исполнения муниципального заказа (от разработки условий контракта до исполнения их после подписания с победителем);

- контролировать реализацию муниципального заказа (сроки, качество, целевое использование средств);

- организовать правовое и методическое обеспечение, нормативно-правовой контроль за исполнением договоров;

- увязывать муниципальный заказ с нормативным типом расчетов расходной части бюджета города на основе муниципальных социальных стандартов качества жизни;

- организовывать и вести статистический учет.

Процедуру формирования и реализации муниципального заказа можно представить в виде 4-х последовательных стадий.

1-я стадия. Одновременно с проектом бюджета муниципального образования на предстоящий финансовый год на основе заявок (заказов) структурных подразделений администрации муниципального образования формируется потребность в различных видах продукции, в пределах плановых ассигнований из средств местного бюджета.

2-я стадия. Заявки учреждений бюджетной сферы объединяются в ведомственные заявки (заказы), затем на основе обобщенных ведомственных заказов проходит голосование и утверждение сводного плана муниципального заказа муниципального образования.

3-я стадия. Определяются:

- заказчики муниципального заказа и организаторы торгов, тендеров (конкурсов), как правило, это структурные подразделения администраций муниципального образования (органы местного самоуправления);

- способы размещения заказов по каждому виду закупаемой продукции (товары, работы и услуги), то есть устанавливается один из четырех способов, в соответствии с законодательством, регулирующим закупки для муниципальных нужд: открытый конкурс, закрытый конкурс, закупки методом запроса котировок, закупки «у единственного источника».

4-я стадия. В течение года осуществляется учет и контроль исполнения процедур муниципального заказа, а также целевого использования средств местного бюджета. К началу каждого фи-

нансового года должен быть готов к утверждению сводный план муниципального заказа муниципального образования (см. рисунок 2).

Для формирования и реализации муниципального заказа немаловажным является определение его субъекта и объекта.

Субъектами деятельности по обеспечению нормативного функционирования, развития и управления муниципального заказа муниципального образования должны являться:

- структурные подразделения администрации муниципального образования, осуществляющие подготовку предложений к сводному проекту муниципального заказа с целью обеспечения нормативного функционирования и развития жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры, деятельности органов местного самоуправления, муниципальных объектов и учреждений;

- управление (структурное подразделение) муниципального заказа администрации муниципального образования, осуществляющее подготовку и контроль исполнения договоров на проектные, строительные, эксплуатационные, ремонтные и иные виды работ, финансируемые из средств местного бюджета и входящие в утвержденный сводный проект муниципального заказа;

- муниципальные унитарные предприятия и учреждения, иные предприятия всех форм собственности – юридические лица, выполняющие функции поставщика, подрядчика при выполнении муниципального заказа.

Объектом муниципального заказа является городская экономика, которая по отношению к муниципальным властям может быть подразделена на:

- объекты прямого управления: муниципальные финансы;



Рисунок 2. Схема формирования, утверждения и исполнения муниципального заказа.

- объекты косвенного управления: хозяйственные предприятия и другие объекты, не являющиеся муниципальной собственностью или не переданные муниципалитету в управление, но расположенные на территории муниципального образования.

Объективные факторы, связанные с переходом экономики на рыночные отношения, реформирование бюджетного процесса обусловили возникновение института муниципального заказа как фактора развития экономики муниципального образования.

Подводя итоги, следует отметить, что муниципальный заказ как инструмент муниципального управления своим происхождением обязан изменившимся финансово-экономическим условиям управления муниципальным образованием.