



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

Ю. Н. Никифорова

Совершенствование «правил игры»
в сфере размещения
муниципального заказа

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Nikiforova_roversh.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Ю. Н. Никифорова

Совершенствование «правил игры» в сфере размещения муниципального заказа



Совершенствование положения о проведении тендеров и конкурсов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг является неотъемлемой частью развития конкурентного рынка. Все больше фирм из сферы малого бизнеса осваивают бюджетные средства, участвуют в тендерах и конкурсах. Если вы посетите официальный сайт Администрации города Пскова, то уже на главной странице наткнетесь на таблицы с условиями различных конкурсов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг и т.д. Становится модным участвовать в таких конкурсах, если ты позиционируешь себя как фирма, работающая на благо жителей Пскова.

В начале ноября 2006 года Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический Центр "Стратегия", совместно с Центром поддержки гражданских инициатив "Участие", проводили в Пскове семинар по программе "Антикоррупционный анализ нормативно-правовых актов", где участниками экспертировалось "Положение о муниципальном заказе на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в городе Пскове". Тема была поднята своевременно, т.к. указанное Положение в первой редакции было сделано в самые быстрые сроки, вместе с профильным областным законом, в связи с принятием 94 Федерального закона от 21 июля 2005 года "О размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ оказание услуг для государственных

и муниципальных нужд". Первая редакция "Положения о муниципальном заказе на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в городе Пскове" утверждено решением Псковской городской Думы третьего созыва № 20 от 27 января 2006 года. Первые практики показали, что не все понятно участникам конкурса, следовательно, при непонятных "правилах игры" будет мало желающих принять в этом процессе участие. 17 ноября 2006 года Псковской городской Думой были приняты существенные поправки, предложенные депутатом Н.И. Соболев после общения с экспертом проекта "Антикоррупционный анализ нормативно-правовых актов" С.Н. Швердяевым.

Прежде всего, огромным достижением нового Положения является введение восьмого раздела "Порядок согласования возможности заключения муниципального контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)", где полностью отрегулирована ситуация заключения контракта с единственным поставщиком, исполнителем, подрядчиком!

Уточнены функции и расширен перечень функций Комитета по управлению муниципальным имуществом, муниципальных заказчиков и других "действующих лиц" этого процесса. Тем не менее, в функциях по прежнему присутствует "путаница", например, есть дублирование функций у Комитета по управлению муниципальным имуществом, муниципальных заказчиков и Администрации города Пскова. Есть дублирование контрольной функции у Псковской городской Думы и Финансового Управления города Пскова. В качестве "Соломонова решения" депутатам Псковской городской Думы четвертого созыва можно предложить дополнить пункт 2 Положения, где определена компетенция органов местного самоуправления г. Пскова в сфере формирования и размещения заказа, схемой с участниками этого процесса и их функциональными обязанностями, которая будет неотъемлемой частью Положения. Возможно, работа над такой схемой приведет к укрупнению функций, их уточнению, в случае, когда два участника процесса работают в одном поле.

Общим недостатком Положения является повсеместная ссылка на несуществующий федеральный закон "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг", который утратил силу в связи со вступлением в силу Федерального закон № 135-ФЗ "О защите конкуренции". Причем, Федеральный закон № 135 вступил в силу 26 октября 2006 года, а

решение Псковской городской Думы по второй редакции Положения состоялось только 17 ноября 2006 года.

Положение о муниципальном заказе на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в городе Пскове (утверждено решение ПГД от 27.01.2006 года № 20) (в редакции решений ПГД от 17.11.2006 г. № 309)		
№ Положения	Положение	Корректировка Положения
Преамбула	Ссылка, в том числе, на ФЗ "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг"	Пункт имеет дефект отсутствия нормы Утратил силу в связи со вступлением ФЗ № 135 "О защите конкуренции" – 26.10.2006 года
Пункт 1	Ссылка, в том числе, на ФЗ "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг"	Пункт имеет дефект отсутствия нормы Утратил силу в связи со вступлением ФЗ № 135 "О защите конкуренции" – 26.10.2006 года
Пункт 1	Указание, что НПА органов МСУ не должно противоречить ФЗ № 94	Пункт имеет дефект недостаточности Должно быть указание на весь массив законодательства о размещении заказов (н-р, Постановления Правительства РФ...)
Пункт 2	Определена компетенция органов МСУ г. Пскова в сфере формирования и размещения заказов	Пункт имеет дефект неопределенности и избыточности нормы Имеет место дублирование функций структурных подразделений органов МСУ, что ведет к непониманию зон ответственности и непониманию процедуры
Пункт 3	Формирование муниципального заказа	Пункт имеет дефект неопределенности и недостаточности Указать ценовые пределы по каждому виду закупки: конкурс, аукцион, запрос котировок (от 60000 до...). Данные цифры указаны в 94-ФЗ, с отсылкой к другим актам, например письму ЦБ РФ, разъяснениям МЭРТа и т.д.
Пункт 3.1.2.	Основными принципами разработки и формирования муниципального заказа являются: - обеспечение эффективного расходования средств городского бюджета; - решение приоритетных вопросов обеспечения жизнедеятельности населения	Пункт имеет дефект неопределенности и недостаточности: - необходимо сделать отсылку к понятию – эффективное расходование средств бюджета; - вместо " приоритетных вопросов обеспечения жизнедеятельности населения города Пскова" сделать отсылку к вопросам местного значения городского округа, обозначенным в уставе города

	города Пскова.	Пскова.
Пункт 4.4	Раздел 4 "Способы размещения муниципального заказа", пункт 4.4. ничего не определяет, т.к. в ФЗ №94 не определены перечни товаров, работ, услуг закупаемые посредством конкурса, аукциона, запроса котировок.	Пункт имеет дефект неопределенности и избыточности Многоэтажная конструкция с двумя отсылками к Постановлению Правительства РФ, (которое еще не разработано) и ФЗ №94.
Пункт 4.6	Ссылка, в том числе, на ФЗ "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг"	Пункт имеет дефект отсутствия нормы Утратил силу в связи со вступлением ФЗ № 135 "О защите конкуренции" – 26.10.2006 года
Пункт 5.7.	Ссылка на конфликт интересов между участниками размещения заказов и членами комиссии	Пункт имеет дефект неопределенности В РФ не наработаны методики выявления конфликта интересов, например досье на каждого участника процесса с выявлением финансовых, родственных, дальнородственных, дружеских отношений между участниками
<p>Общие замечания:</p> <p>1. Пункт 2 Положения определяет компетенцию органов МСУ г. Пскова в сфере формирования и размещения заказов муниципального заказа, однако отсутствует достаточная информация о контроле за его размещением. Есть указание на Финансовое Управление Администрации города Пскова и ПГД, но нет порядка обращения к ним. Функцию контроля следует выделить в отдельный пункт.</p> <p>2. В редакции Положения (решение ПГД от 17-11-2006 года № 309) введен порядок согласования возможности заключения муниципального контракта с единственным поставщиком, исполнителем, подрядчиком, что является большим достижением при устранении дефекта неопределенности.</p>		
<p>Апрель 2007</p> <p>(с)И.С. Чередова, специалист-эксперт Управления Федеральной Антимонопольной Службы по Псковской области.</p> <p>(с)Ю.Н. Никифорова, заместитель руководителя Центра поддержки гражданских инициатив "Участие".</p>		

Антикоррупционная экспертиза документа, на предмет дефектов некоторых норм позволяет легко вносить коррективы. Если есть дефект неопределенности, то необходимо уточнить, если есть дефект избыточности – разбить пункт на несколько подпунктов, возможно переструктурировать весь пункт или раздел, если есть дефект недостаточности, то дополнить.

Например, пункт 5.7. имеет дефект неопределенности, значит необходимо инициировать некий процесс, который нечто определит. В пункте 5.7. есть ссылка на конфликт интересов между участниками процесса размещения заказов и членами конкурсной комиссии, но нигде в положении не введен понятийный аппарат "конфликт интересов это ...", или нет отсылки к нормативно-правовому акту, где это понятие определено, например в ФЗ "О государственной гражданской службе". Этот же пункт заставляет задуматься о неполноте федерального законодательства в вопросе "конфликта интересов", аналогичной неопределенности в рамочном 94 Федеральном законе.

Дефектом неопределенности и недостаточности страдает и пункт 3, где не указаны ценовые пределы по каждому виду закупки. Т.е. для того, что разобраться конкурс, аукцион или запрос котировок мне предстоит, я должна залезть в Федеральный закон № 94, там меня "отпряут" к письму Центрального Банка РФ или к разъяснениям Министерства экономического развития и торговли РФ. Оптимальным является формулировка: аукцион проводится при таких-то ценовых пределах, конкурс при таких, а запрос котировок при этаких, данные цифры определены в таком-то федеральном законе, в таком-то письме ЦБ РФ, в таком-то ведомственном документе МЭРТа и действуют до внесения изменений в вышеуказанные документы. Возможно, что на муниципальном уровне можно попытаться определить перечни товаров, работ, услуг, закупаемые посредством конкурса, аукциона, запроса котировок, хотя в федеральном законодательстве эти перечни не составлены по объективным причинам: страна большая и ценовые разбросы по субъектам на один и тот же вид продукции кардинально различается.

Особым блеском нормотворчества является наличие в нормативно-правовом акте юридических адресов всех структур, вовлеченных в процесс и фамилии ответственных лиц по каждой функции этого процесса. Подобные шедевры нормотворчества я видела у Великолукской Городской Думы третьего созыва и в Постановлениях Администрации города Великие Луки. Например, постановление Администрации города Великие Луки от 08 февраля 2007 года №5 "О реализации мер социальной поддержки по обеспечению лекарственными средствами отдельных категорий граждан на территории муниципального образования город Великие Луки". Не документ, а путеводитель по дебрям лекарственного обеспечения, начиная от подтверждения статуса, заканчивая получением

конечного продукта, каждый шаг описан с юридическими адресами и фамилиями ответственных лиц. Налицо стремление муниципального образования разрабатывать нормативно-правовые акты, адаптированные для нужд жителей, без ссылок на достаточность областного и федерального законодательства, чтобы конечный потребитель, проживающий на территории муниципалитета получил федеральные гарантии.

Верхом совершенства "Положения о муниципальном заказе на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в городе Пскове" будет ликвидация уже выявленных дефектов нормативно-правового акта, его дополнение схемой распределения функций процесса размещения заказа, дополнение юридическими адресами всех структурных подразделений, ответственных лиц и точные ссылки на федеральные нормативно-правовые акты.

Спрос на этот документ, *в условиях реформы ЖКХ будет огромным*, уже в следующем году, когда жители должны будут определиться с формой управления многоквартирным домом, от непосредственного управления, создания товарищества собственников жилья до выбора управляющей компании. С учетом изношенности жилого фонда сталинского и хрущевского периода и ответственности муниципалитета за состояние жилого фонда многие ТСЖ и управляющие компании станут участниками процесса проведения тендеров и конкурсов, начиная от ремонтных работ, заканчивая межеванием придомовой территории. В связи с этим, *станет больше заинтересованных лиц в совершенствовании "Положения о муниципальном заказе на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд в городе Пскове"*.