

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра государственного и муниципального управления

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент
_____ О.В. Алиева
_____ 2021 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБЩЕГО И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА НОВЫЙ УРЕНГОЙ)**

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
Магистерская программа «Управление государственным заказом и
антимонопольное регулирование»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Гусев Александр Александрович

Научный руководитель
д-р социол. н., доцент

Заболотная Галина Михайловна

Рецензент
Главный специалист отдела
развития общего и
дополнительного образования
Департамента образования
города Новый Уренгой

Самозванцева Наталья Владимировна

Тюмень
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В СФЕРЕ ОБЩЕГО И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	8
1.1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В СФЕРЕ ОБЩЕГО И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	8
1.2. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ.....	23
ГЛАВА 2. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В СФЕРЕ ОБЩЕГО И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ГОРОДЕ НОВЫЙ УРЕНГОЙ.....	32
2.1. ЗАКУПКИ КАК МЕХАНИЗМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА	32
2.2. РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА.....	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	53
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	55

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- ДОО – дошкольная образовательная организация
- МАОУ – муниципальная автономная образовательная организация
- МБОУ – муниципальная бюджетная образовательная организации
- МКУ УМХ – муниципальное казенное учреждение «Управление муниципального хозяйства»
- НМЦК – начальная (максимальная) цена контракта
- ОО – общеобразовательная организация
- ОДО –организация дополнительного образования
- РФ – Российская Федерация
- ФЗ – Федеральный закон
- ЯНАО – Ямало-Ненецкий автономный округ

ВВЕДЕНИЕ

Выбор темы исследования обусловлен тем, что в настоящее время является актуальным решение вопроса о повышении качества и эффективности предоставляемых услуг в сфере общего и дополнительного образования на основе государственного и муниципального заказа. Органы государственной власти видят решение этого вопроса в привлечении новых поставщиков в виде коммерческих и некоммерческих организаций, а также индивидуальных предпринимателей. Правительство РФ фактически предоставило путь для формирования смешанной системы оказания социальных услуг. Муниципальный заказ является важным механизмом реализации органов власти своих полномочий в социальной, экономической, хозяйственной сферах. Эти обстоятельства подчеркивают актуальность выбранной темы исследования.

Государство выполняет свои социально-экономические функции посредством такого инструмента, как государственные и муниципальные контракты с поставщиками на оказание услуг и выполнение работ. Механизмы, разработанные для контрактной системы, позволяют предупреждать и исправлять возникающие нарушения, затрагивающие интересы заказчиков или поставщиков на любой стадии процесса закупок (от планирования до исполнения контракта и контроля). В настоящее время процесс регулирования системы государственных и муниципальных закупок обеспечивается в соответствии с принятым Федеральным законом от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1.7]. Данный закон подвергается многочисленным изменениям, поэтому он является объектом постоянного наблюдения и изучения.

В майских указах, озвученных Президентом РФ перед Правительством Российской Федерации в 2012 г. была поставлена задача, касающаяся выполнения мероприятий по реализации государственной политики в области

образования и науки. Осуществление поставленной задачи невозможно без механизма проведения закупок на государственном и муниципальном уровнях. Таким образом государственный и муниципальный заказ в сфере образования является главным механизмом, позволяющим полноценно и качественно оказывать образовательные услуги для населения Российской Федерации.

Соответствующие решения принимаются также на уровне субъектов Российской Федерации. Например, в стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2035 года отражены точки роста для системы образования округа [1.18]. Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа активно выделяются средства для реализации национальных программ, региональных проектов и муниципальных программ. Осуществляется грантовая поддержка новации в сфере образования.

Однако, на муниципальном уровне существуют некоторые трудности в оперативном исполнении программ. Так, в настоящее время в муниципальном образовании город Новый Уренгой, в связи с недостаточным уровнем конкуренции и материально-технической оснащенности индивидуальных предпринимателей и коммерческих организаций, встает вопрос о развитии культуры муниципального заказа.

Необходимо разработать эффективные организационные и финансовые механизмы получения муниципального заказа разными поставщиками услуг в сфере дошкольного и дополнительного образования в городе Новый Уренгой. Также следует провести широкую информационную работу по привлечению новых поставщиков товаров, работ и услуг в муниципальную сферу образования.

Привлечение новых поставщиков услуг и внебюджетные ресурсы в отрасли социальной сферы, как и переход на менее затратные технологии оказания услуг в сфере общего и дополнительного образования, не должны оцениваться как способ экономии на «социальном бюджете», а должны

рассматриваться как предоставляемая возможность направить сэкономленные бюджетные средства для решения других социальных проблем, остающихся в силу ограниченности бюджетных ресурсов вне должного внимания со стороны муниципального образования.

Таким образом привлечение разных поставщиков услуг к выполнению муниципального заказа позволит эффективно исполнять и перераспределять местный бюджет для выполнения социальных нужд.

Объектом исследования является сфера общего и дополнительного образования муниципального образования город Новый Уренгой.

Предметом исследования – организационный и финансовый механизм получения муниципального заказа разными поставщиками услуг в сфере дошкольного и дополнительного образования муниципального образования.

Цель исследования – исследовать на примере города Новый Уренгой практику применения муниципального заказа как инструмента обеспечения деятельности организаций общего и дополнительного образования муниципального образования.

Задачи, поставленные в данном исследовании:

- изучить теоретические подходы к исследованию муниципального заказа в сфере общего и дополнительного образования;
- рассмотреть нормативные правовые основы реализации полномочий органами местного самоуправления в сфере образования;
- проанализировать практику реализации муниципального заказа в сфере общего и дополнительного образования городе Новый Уренгой;
- обозначить динамику развития механизма проведения торгов для сферы общего и дополнительного образования;
- предложить рекомендации по развитию конкурентной среды как условия эффективности исполнения муниципального заказа.

В процессе исследования использовался сравнительный метод изучения, позволяющий, в частности сравнить как организована практика получения

муниципального заказа в рассматриваемой сфере в муниципальных образованиях разных субъектов РФ и Новом Уренгое ЯНАО. В процессе исследования применялись методы общенаучного познания, анализа и синтеза, сопоставления и сравнения.

Эмпирическую базу исследования составили:

- федеральное и региональное законодательство;
- публикации по механизму реализации муниципального заказа и реализации муниципального заказа в сфере образования в глобальной сети Интернет;
- отчеты Администрации города Новый Уренгой;
- данные, полученные в ходе экспертного интервью работников муниципального казенного учреждения «Управление муниципального хозяйства» города Новый Уренгой и директора средней общеобразовательной школы.

Значимость исследования состоит в том, что в работе обобщен практический опыт реализации муниципального заказа в сфере общего и дополнительного образования города Новый Уренгой; в выявлении направлений по повешению эффективности реализации муниципального заказа в сфере общего и дополнительного образования города Новый Уренгой. Данные материалы могут быть использованы при дальнейших исследованиях данной проблемы, а также в реальной практике реализации муниципального заказа.

Работа содержит в себе введение, основную часть, изложенную в двух главах, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В СФЕРЕ ОБЩЕГО И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

1.1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В СФЕРЕ ОБЩЕГО И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Для достижения целей и решения задач, поставленных в данной магистерской диссертации, важно рассмотреть теоретические правовые основы муниципального заказа.

Муниципальный заказ — это выдаваемый органами местного самоуправления и оплачиваемый из средств местного бюджета и внебюджетных фондов заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, оказание услуг, в которых заинтересован муниципалитет. Также муниципальный заказ – это способ взаимодействия между органами муниципальной власти и субъектами предпринимательства. По мнению Савиной А.М., современная система государственного и муниципального заказа является одним из важнейших инструментов регулирования экономики [цит. по: Порошин].

Этот инструмент, обеспечивающий открытое взаимодействие органов власти, субъектов предпринимательства и бизнеса, где органы власти заинтересованы предоставить гражданскому обществу качественные товары, работы и услуги, за счет бюджетного финансирования. Кроме этого, субъекты предпринимательства нацелены на получение выгодного контракта с субъектом власти на поставку качественных товаров, работ и услуг по выгодной для заказчика и исполнителя контракта цене. Такая модель является совершенной в системе контрактных закупок. На практике в Российской Федерации и ее субъектах она еще не достигнута.

Методологической основой исследования послужили труды различных ученых, отечественных и зарубежных.

Слово «заказ» означает поручение на изготовление чего-нибудь по чьей-либо просьбе, требованию, поручение исполнить или доставить что-либо. Это значение применимо и для определения понятия «муниципальный заказ» как поручение на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд с целью решения вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. При этом согласно ст. 33 Федерального закона от 28.08.1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления в праве выступать заказчиком на оказание услуг, необходимых для удовлетворения социально-культурных и бытовых потребностей населения, осуществлять функции по закупке товаров, работ, услуг на основе муниципального заказа и организовывать торги [1.3].

Одним из показателей эффективности деятельности современных образовательных учреждений может быть степень удовлетворения заказа на образование. Он также реализуется через реализацию органами местного самоуправления в сфере управления образования муниципальных заказов. Муниципальный заказ является надежным инструментом, позволяющим обеспечить удовлетворение муниципальных нужд.

Проанализируем наиболее концептуальные определения понятия «муниципальный заказ». В большинстве случаев муниципальный заказ определяется как форма хозяйственно-договорных отношений между органами местного самоуправления и предприятиями, субъектами предпринимательства, учреждениями, которые направлены на удовлетворение нужд населения в сферах:

- производства товаров народного потребления;
- поддержания стабильного функционирования отраслей местного хозяйства;
- поддержания социальной защиты малообеспеченных слоев населения;

- предоставления услуг различных видов транспорта;
- оказание образовательных услуг;
- выполнение строительства объектов социально экономической инфраструктуры.

Еще одним важным структурообразующим определением понятия муниципальный заказ представляется следующее определение: муниципальный заказ – это система взаимоотношений между органом местного самоуправления и исполнителем (поставщиком, подрядчиком) муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления и предусмотренных в составе расходов местного бюджета.

Муниципальный заказ Кутафин О.Е., Фадеев В.Н. определяют следующим образом: договор органа местного самоуправления с хозяйствующим субъектом на выполнение определенного вида работ и услуг, финансируемых из местного бюджета или муниципальных внебюджетных фондов [цит. по: Демкина]. Тогда правомерно понимание муниципального заказа как совокупности договоров, заключаемых муниципальным образованием в целях удовлетворения муниципальных нужд, при этом формирование муниципального заказа – это его планирование, выбор исполнителей и заключение договоров муниципального заказа. Но если иметь ввиду, что слово договор синонимично слову контракт, то в определении муниципального заказа как совокупности заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств местного бюджета не обнаружим ничего нового, на что уже обращалось внимание в юридической науке.

До недавнего времени федеральное законодательство не содержало ответа на вопрос, каково содержание понятия муниципальный заказ. С 1 января 2000 года вступил в действие Бюджетный кодекс РФ. П.4 ст.72 Кодекса содержал норму, в соответствии с которой государственный или муниципальный заказ представлял собой совокупность заключенных

государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета [1.2].

Исследователи продолжают дискутировать по поводу содержания этого понятия. Так, Маркварт Э. считает, что под муниципальным заказом следует понимать обеспеченное средствами муниципального бюджета или внебюджетных фондов муниципального образования поручение муниципального образования на поставку товаров, оказание услуг или выполнение работ, необходимых для обеспечения потребностей муниципального образования. При этом он особо подчеркивает, что у многих глав муниципалитетов и чиновников до сих пор нет точного представления о том, что же такое муниципальный заказ, и, соответственно, каждый говорит о том, что он сам подразумевает под этим термином [Маркварт].

Определение муниципального заказа, данное Э. Марквартом и солидарным с ним рядом научных авторов, строится на том, что содержание этого понятия должно вытекать из основных целей деятельности и функций местных органов власти. Эти цели кратко можно сформулировать как обеспечение жизненно важных потребностей проживающего на территории муниципального образования населения. Тогда муниципальный заказ действительно должен представлять собой документально оформленное и финансируемое из муниципального бюджета поручение хозяйствующему субъекту выполнить работы, поставить товары или оказать услуги, направленные на удовлетворение нужд местного населения [Маркварт].

С юридической точки зрения, государственный и муниципальный заказ можно трактовать как нормативный правовой акт, который отражает потребности экономики на конкретный период времени в определенных видах товаров, работ, услуг, стоимость которых оплачивается бюджетными средствами и выражается в натуральных, количественных, ценовых показателях.

Разные подходы к определению понятия «муниципальный заказ» заставляют использовать и разные термины. Так, под муниципальным заказом понимаются совокупность заключаемых контрактов или договоров, договор, соглашение, контракт, заключаемый между органами местного самоуправления и предприятиями, учреждениями и другими исполнителями муниципальных услуг. Более емкими, продуктивными определениями являются те, в которых муниципальный заказ представляется как форма хозяйственно-договорных отношений, система отношений, между органами местного самоуправления и исполнителем муниципальных услуг, так как это определение вбирает в себя множество более узких. Во многих определениях есть ряд общих признаков, которые и следует считать характерными признаками муниципального заказа:

- муниципальный заказ исходит от местной публичной власти: администрация муниципального образования вступает в хозяйственно - договорные отношения с предприятиями, учреждениями, организациями всех форм собственности; отраслевые подразделения администрации муниципального образования формируют пакет предложений и заявок;

- муниципальный заказ – своеобразный способ обеспечения нужд муниципального образования (имеются в виду сферы услуг, производства и поставки товаров народного потребления и др.);

- муниципальный заказ должен быть обеспечен за счет финансирования из бюджетных или внебюджетных средств, при этом муниципальный заказ становится одним из элементов исполнения бюджета и управления муниципальной собственностью, муниципальными предприятиями и учреждениями, осуществляющими закупки для своих нужд;

- муниципальный заказ исполняется лицами, получившими этот заказ в порядке, предусмотренном нормативно-правовыми актами муниципального образования, а не самими органами местного самоуправления.

Договор между органом местного самоуправления и поставщиком (подрядчиком, исполнителем услуг) заключается именно на исполнение

муниципального заказа, поэтому муниципальный заказ – это не сам договор и тем более не поручение органа местного самоуправления. Если с учетом этимологии слова «заказ» муниципальный заказ считать поручением, то в этом случае теряется добровольный, договорный смысл возникающих отношений, они выходят за рамки гражданско-правового регулирования. Таким образом муниципальный заказ – это заключение договора на выполнение каких-либо необходимых работ и услуг, на взаимовыгодных условиях с финансированием из средств местного бюджета.

Федеральным законом, который регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, является Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», также отдельные муниципальные заказы осуществляются в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [1.5].

Российские исследователи анализируют эффективность современной системы закупок. Например, Антипова Ю.В. выявляет особенности централизованных закупок оборудования и препаратов для сферы здравоохранения [Антипов, с. 54]. Также популярной темой исследования остаются проблемы контрактной системы и системы проведения закупок и пути решения этих проблем. Так, Терехова А.Н. обращает внимание на проблему современной системы закупок в России – это высокие риски коррупции, риски работы с недобросовестными участниками закупок, а также отсутствие мотивации к участию субъектов малого предпринимательства [Терехова].

Механизмом выполнения и удовлетворения муниципальных нужд в соответствии с данными Федеральными законами является контрактная система. Контракт – гражданско-правовой договор, предметом которого является поставка товара, оказание услуг или проведение работ, который заключен юридическим лицом, представляющим муниципальное

образование, уполномоченным принимать бюджетные обязательства от имени муниципального образования.

Целью контрактной системы в сфере осуществления закупок можно обозначить реализацию мероприятий формирования, размещения муниципального заказа и исполнения муниципальных контрактов. Таким образом, контрактная система направлена на рост и совершенствование своей эффективности и результативности удовлетворения муниципальных нужд путем четкого подхода ко всем процессам закупок: от процедуры планирования до предоставления заказа и оценки уровня его выполнения. Создание качественного и гармонично развивающегося института обеспечения муниципальных нужд является основной задачей, поскольку контрактную систему в сфере закупок можно направлять на совершенствование и инновационное обновление экономики Российской Федерации.

Кроме всего ранее обозначенного контрактная система в сфере закупок нацелена на ряд определенных задачи. Основной задачей этой системы можно выделить обеспечение приобретения товаров, услуг, работ для удовлетворения и муниципальных нужд в условиях, нацеленных на наиболее эффективное расходование бюджетных средств. В данном случае под эффективным расходованием бюджетных средств следует понимать, что основной фокус при проведении закупочных процедур делается по тем экономическим критериям, для которых важнейшим является цена. Второстепенными критериями выступают качество закупаемой продукции, затраты на эксплуатацию, стоимость доставки и так далее.

Понятие контракт раскрывается в статье 34 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1.7].

Государственные и муниципальные контракты — это инструменты, которые позволяют государственным и муниципальным органам власти осуществлять свои полномочия в социально-экономической сфере.

В законе сформированы принципы контрактной системы, которые заключаются:

- в принципе открытости;
- в обеспечении конкурентности;
- в профессионализме заказчиков;
- в стимулировании инноваций;
- в единстве контрактной системы в сфере закупок;
- в ответственности за эффективность обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Анализ признаков муниципального заказа позволяет предложить следующее его определение: муниципальный заказ – это размещаемое на конкурсной основе предложение органа местного самоуправления хозяйствующему субъекту выполнить работу (предоставить услугу, поставить товар), предназначенную для удовлетворения потребностей муниципального образования в соответствии с законодательно закрепленными за ним функциями и оплачиваемую из средств местного бюджета или внебюджетных источников финансирования.

Детального рассмотрения требует понятие «муниципальные нужды». Муниципальными нуждами следует считать потребности муниципальных образований в развитии жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры, обеспечиваемые за счет местных бюджетов.

Обращаясь к нормам современного законодательства в сфере государственного и муниципального заказа, мы не найдем формулировку понятия «государственный и муниципальные нужды». При это стоит отметить, что в действующем до 01.01.2014 Федеральном законе Российской Федерации от 21.07.2005 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» такой термин раскрывался. На сегодняшний день законодательные

органы не перенесли термин «государственные и муниципальные нужды» в актуальные нормативные правовые акты.

Однако, свои определения данного понятия высказали некоторые научные деятели. Например, В.А. Евсегнеев термин «государственные и муниципальные нужды» определяет «как публичные нужды, удовлетворение которых идет на пользу либо населения страны, либо жителей муниципального образования» [Евсегнеев, с. 69-79].

По мнению П.С. Тарабаева под государственными и муниципальными нуждами следует понимать «финансируемые за счет средств федерального (местного) бюджета потребности Российской Федерации (муниципального образования) и государственных (муниципальных) заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации государством (муниципальным образованием) своей публичной функции, удовлетворяемые, как правило, посредством заключения на основе торгов государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг» [Тарабаева, с. 108].

Н.П. Кобытовым предлагается под государственными и муниципальными нуждами понимать «потребности соответствующего публично правового образования в использовании того или иного объекта в соответствии с его законодательно установленными функциями» [Кобытов, с. 286].

В результате анализа правовой литературы можно сделать вывод, что большинство исследователей останавливаются на идее, что следует понимать под государственными и муниципальными нуждами «социальная потребность», «общественная необходимость», «интересы населения».

Перечислим очевидные способы определения муниципальных нужд и формирования муниципального заказа:

1. Определение потребностей муниципального образования в развитии жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, инженерной и транспортной инфраструктуры (муниципальных нужд) осуществляется на

основании заявок, поступающих от отраслевых комитетов, управлений, отделов администрации муниципального образования в сроки, отведенные для составления и утверждения местного бюджета. Заявки направляются соответствующему заместителю главы администрации муниципального образования.

2. Формирование заказа осуществляет заказчик на основе утверждаемых представительным органом местного самоуправления одновременно с утверждением местного бюджета на предстоящий финансовый год муниципальных программ, направленных на решение вопросов обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования по предметам ведения местного самоуправления и финансируемых из средств местного бюджета.

От конкретного вида предусмотренных муниципальным заказом муниципальных нужд зависит его содержание. Оно может быть очень разнообразным и определяется заказчиком самостоятельно в соответствии с федеральными законами и правовыми актами органов местного самоуправления.

Муниципальный заказ может быть сформирован на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, строительство, реконструкцию, техническое перевооружение, обслуживание, содержание объектов, находящихся в муниципальной собственности; работы по ремонту и модернизации оборудования, находящегося в муниципальной собственности, его гарантированному обслуживанию и утилизации; производство и поставку продукции; жилищно-коммунальные, социально-культурные, транспортные услуги, а также другие работы и услуги.

Под муниципальными нуждами (как это следовало из закона № 94-ФЗ от 21.07.2005 г «О размещении заказов на поставки товаров») следует понимать выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» понимают 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 органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Изложенное позволяет сделать вывод, что единого определения понятия «муниципальный заказ» на данный момент не существует, хотя выделяются характерные признаки муниципального заказа, а именно: финансирование муниципального заказа из средств местного бюджета или внебюджетных фондов муниципального образования; предоставление услуг особого характера, призванных обеспечивать потребности муниципального образования, т.е. нужды населения в целом; правовая природа заказа, состоящая в поручении выполнения работ другому лицу; предложение исходит от муниципального образования, то есть от местной публичной власти, а не от частного лица.

Следует различать муниципальный заказ как конкретный гражданско-правовой договор, направленный на исполнение заказа со стороны соответствующих органов местного самоуправления, и муниципальный заказ как процесс, предшествующий заключению контракта, включающий в себя порядок формирования заказа, оформления предложения органов местного самоуправления, порядок (процедуру) определения стороны, претендующей на заключение договора муниципального заказа.

Согласно действующему законодательству, под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 94-ФЗ, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Также в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» определены потребности в товарах, работах услугах:

- достижение целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными и муниципальными программами;

- выполнение функций и полномочий органов управления территориальными бюджетными фондами, муниципальных органов.

Согласно данному закону, реализация муниципальных заказов осуществляется следующими этапами:

- планирование закупок;
- осуществление закупки и заключение муниципального контракта;
- исполнение контракта и организация контроля за его исполнением.

Ключевым этапом реализации является планирование закупочного процесса. От уровня планирования закупок зависит их результат. На этом этапе муниципальными заказчиками определяется объект закупки, количество товаров и услуг, цена. В этом этапе стоит выделить важным описание объекта закупки и расчет начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК).

Следующий этап реализации муниципального заказа строго регламентирован законодательством о контрактной системе. Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, закупки осуществляются конкурентными и неконкурентными способами. Также стоит отметить значительный перевес количества проведенных электронных аукционов над другими способами осуществления закупок [1.7].

Важным этапом проведения закупок является контроль. Контроль осуществляется за:

- обоснованностью выбора способа закупки товаров, услуг, работ;
- своевременностью проведения торгов, которые в соответствии с планом-графиком проведения закупок;
- правильность составления заказчиком конкурсной документации;
- соблюдения требований законодательства к проведению закупок;

- правильностью определения победителя торгов и заключения контракта.

Также в Федеральном законе № 44-ФЗ указывается понятие государственного и муниципального контракта – это гражданско-правовой договор, предметом которого также являются закупка, работы или услуги, который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответствующих нужд [1.7].

Определено понятие муниципального заказчика – это бюджетные учреждения, действующие от имени муниципального образования, осуществляющие закупки за счет субсидий, представленных из бюджета субъекта или муниципального образования. Заказчик принимает решение о проведении торгов, устанавливает условия контракта, определяет потенциальных подрядчиков и направляет им приглашение к участию в муниципальной закупке.

Заказчиком может выступать не только муниципальное образование и орган управления в сфере образования, но и муниципальные образовательные организации. Заказчики при осуществлении закупок определяют поставщика используя конкурентные способы (аукцион, запрос котировок и т.д.) или осуществляют закупку у единственного поставщика.

В юридической литературе торги принято относить к числу конкурсных процедур заключения договора, которые сводятся к определению среди нескольких альтернативных контрагентов, которые состязаются друг с другом за право стать стороной (контрагентом) в одном и том же договоре.

В законе под конкурентными способами определения поставщика понимается:

1. Проведение конкурса – информация о закупке сообщается заказчиком путем размещения в единой информационной системе (далее – ЕИС)

извещения о проведении данного конкурса, конкурсной документации и единые для всех участников требования закупки.

2. Проведение аукциона в электронной форме (далее – электронный аукцион) – информация о закупке сообщается заказчиком путем размещения информации в ЕИС о проведении аукциона, к участникам предъявляются единые для всех требования и дополнительные требования, проведения электронного аукциона обеспечивает оператор электронной площадки, на котором осуществляется аукцион.

В 2018 году начался процесс перехода основных процедур проведения закупок в электронный формат. Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ внес соответствующие изменения в закон о контрактной системе [1.8]. С 1 июля 2018 года заказчик имеет право проводить следующие закупочные процедуры в электронной форме:

- открытый и двухэтапный конкурс;
- конкурс с ограниченным участием;
- запрос котировок и запрос предложений;
- аукцион;
- закрытые электронные процедуры.

С 1 января 2019 года проведение указанных процедур в электронном виде стало обязанностью для всех участников процедур торгов. Кроме этого, Федеральный закон от 31.12.2017 года № 504-ФЗ ввел в контрактную систему новое понятие «электронная торговая площадка», а также утвердил участие банков в закупках. Таким образом участники торгов должны открывать специальные счета, для произведения всех необходимых финансовых операции [1.8]. Для заказчиков это значит, что они могут использовать банковские гарантии для обеспечения исполнения муниципальных контрактов. Однако, такие услуги будут предоставляться теми банками, которые соответствуют требованиям Бюджетного кодекса РФ и Правительства РФ [1.8].

Электронная торговая площадка – это сайт в сети Интернет, который соответствует установленным Правительством Российской Федерации требованиям, на котором реализуются конкурентные способы определения поставщиков в электронной форме, и который интегрирован в Единую информационную систему в сфере закупок. Также распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.07.2018 № 1447-р утвердило полный список электронных торговых площадок, на которых заказчики и поставщики могут проводить закупочные процедуры:

- Акционерное общество «Агентство по государственному заказу Республики Татарстан».
- Акционерное общество «Единая электронная торговая площадка».
- Акционерное общество «Российский аукционный дом».
- Акционерное общество «ТЭК-Торг».
- Акционерное общество «Электронные торговые системы».
- Закрытое акционерное общество «Сбербанк – Автоматизированная система торгов».
- Общество с ограниченной ответственностью «РТС – тендер».
- Общество с ограниченной ответственностью «Электронная торговая площадка ГПБ».
- Закрытое акционерное общество «Автоматизированная система торгов государственного оборонного заказа» (специальная закрытая электронная система для реализации закупок оборонного заказа) [1.14].

По мнению Л.Ф. Гатауллиной с помощью процедур торгов можно максимально реализовать механизм конкуренции участников торгов, с целью получения наиболее эффективного результата, ужесточать требования и условия по гарантиям исполнения [цит. по: Демкина].

Самой главной целью закупок для заказчика является получение максимальной выгоды от заключённой сделки с поставщиками: минимизация затрат на сырье, товары и получение качественных материалов.

Итак, сфера муниципальных закупок активно исследуется отечественными учеными. Они рассматривают особенности и механизмы нормативной правовой базы, негативные и положительные стороны системы проведения закупок, определяют точки роста для контрактной системы. Контрактная система осуществляет цикл закупочных процедур: от планирования до заключения контракта и контроля за его исполнением. В 2018 году был выполнен переход на проведение всех закупок по 44-ФЗ в электронной форме; была введена новая модель взаимодействия между электронными торговыми площадками, банками и Единой информационной системой.

1.2. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Компетенции и полномочия органов местного самоуправления регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1.3].

Местное самоуправление – форма власти, осуществляемая народом в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Для исполнения отдельных государственных полномочий в сфере образования формируют исполнительный орган местного самоуправления – департамент (управление, отдел, комитет) в сфере образования (далее – орган управления образованием). Этот орган исполнительной власти может быть наделен правом юридического лица и являться главными распорядителями бюджетных средств с целью реализации своих функций в сфере образования. Полномочия и отдельные компетенции органа управления образованием закрепляются в муниципальном нормативном правовом акте – положение об органе управления образованием.

Орган управления образованием осуществляет функции и полномочия учредителя муниципальных образовательных организаций, например:

- утверждение сети подведомственных учреждений;
- утверждение уставов муниципальных образовательных организаций;
- утверждение муниципальных заданий образовательных организаций;
- подготовка правовых актов о создании, реорганизации, ликвидации образовательных организаций.

Но наряду с организацией непосредственно учебного процесса на органах публичной власти лежит ответственность за обеспечение условий организации учебного процесса. Полномочия в сфере строительства и реконструкции муниципальных образовательных организаций может быть передано органу управления в сфере строительства, а полномочия в сфере капитального и текущего ремонта образовательных организаций могут быть переданы органу управления в сфере муниципального хозяйства. С помощью таких методов разделяются зоны ответственности для органов исполнительной власти муниципального образования, что дает четкое разграничение ответственности и снижает бюджетную нагрузку на орган управления в сфере образования.

Полномочия исполнительной власти муниципального образования в сфере образования, разделяются между органами местного самоуправления в профильных сферах. Главным органом самоуправления, несущим ответственность за решение и последствия оказания образовательных услуг, является орган управления в сфере образования.

Право на образование является конституционным правом каждого гражданина Российской Федерации. Государство гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных организациях. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты и поддерживает различные формы образования [1.1].

Деятельность органов власти в сфере образования, образовательных учреждений, обучающихся, воспитанников и законных представителей регулируется Федеральным законом от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ [1.6].

Данный закон определяет отношения, которые возникают в сфере образования, при реализации права на образование, создания условий для реализации этого права.

В соответствии с законом образование в России разделяется на общее, профессиональное, дополнительное и профессиональное обучение. В данной работе будут рассмотрены 2 вида: общее и дополнительное образование, так как образовательные организации, предоставляющие эти образовательные программы, являются чаще всего муниципальными.

Общее образование представлено следующим образом:

- дошкольное (детские сады);
- начальное общее образование (1-4 классы);
- основное общее образование (5-9 классы);
- среднее общее образование (9-11 классы).

Дополнительное образование доступно детям дошкольного возраста (3-7 лет) и обучающимся старших классов (17-18 лет).

Также данный закон определил полномочия органов управления в сфере образования:

- предоставление общедоступного и бесплатного образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;
- предоставление дополнительного образования в муниципальных образовательных организациях;
- создание безопасных и комфортных условий пребывания для обучающихся и воспитанников в муниципальных организациях;
- обеспечение надлежащего состояния зданий и территорий муниципальных образовательных организаций;

- ведение учета детей, подлежащих обучению образовательным программам дошкольного, общего и среднего полного образования, закрепление за конкретными территориями муниципального района.

В ходе осуществления своих полномочий органами местного самоуправления формируются потребности в закупках, проведении работ и оказании услуг населению.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относится составление и рассмотрение проекта бюджета населенного пункта, а также исполнение и контроль за его исполнением.

При формировании бюджета на будущий год и плановый период, учитываются расходы на исполнение национальных проектов, региональных проектов, муниципальных программ и удовлетворение иных возникающих муниципальных нужд.

Проекты бюджета составляется в каждом органе исполнительной власти, который наделен правом главного распорядителя бюджетных средств. Эти полномочия обязывают их нести ответственность за качественное, своевременное и в полном объеме исполнение проекта бюджета.

Кроме полномочий, закрепленных в статье 9 закона «Об образовании в Российской Федерации», также есть дополнительные муниципальные нужды, которые вносятся в проект бюджета органа управления в сфере образования. Такими нуждами являются:

1. организация перевозка детей;
2. организация питание детей;
3. создание антитеррористической, пожарной безопасности;
4. поддержание надлежащего состояния санитарного содержания помещений и территорий муниципальных образовательных организаций;
5. организация медицинского обслуживания детей;
6. диспансеризация персонала образовательных организаций;

7. создание современной информационно-технологической среды обучения.

Муниципальными образовательными организациями, подведомственными, органу управления в сфере образования, формируется муниципальное задание. В нем подробно описывается как, кем и для кого оказываются образовательные услуги, цену на оказание этих услуг получателю. Это необходимо для обеспечения соответствий бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг в сфере образования, где указывается результат, объем и качество оказываемых услуг.

Муниципальное задание формируется на основании статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Оно формируется на срок от одного года до трех лет, в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период [1.2].

Муниципальное задание формируется на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) определенных в качестве основного вида деятельности в образовательной организации, которые содержатся в базовых (отраслевых) перечнях (классификаторах) государственных и муниципальных услуг, которые оказываются физическим лицам.

Орган управления в сфере образования формирует проекты муниципальных заданий с учетом:

- повышения эффективности деятельности муниципальных образовательных организаций;
- возможностей и предложений муниципальных учреждений по оказанию образовательных услуг;
- лимитом бюджетных обязательств;
- фактического выполнения муниципального задания в отчетном и текущем финансовых годах.

Проект муниципального задания после подготовки образовательной организацией направляется учредителю, который в свою очередь передает

проект на согласование в орган в сфере управления финансами, регулирующий порядок и сроки составления проекта местного бюджета.

Отразим мнение различных авторов научных публикаций в отношении понятия «образовательная услуга». Например, О.С. Баталова и Половова Т. характеризуют образовательную услугу, как особый вид деятельности, который отличается от других по таким параметрам как:

- результат заранее не известен;
- услуга не существует отдельно без образовательных организаций и педагогического состава;
- зависит от квалификации педагогов и тренеров, материально-технической базы;
- производство и потребление таких услуг представляет существенно долгий процесс [Половова, Баталова].

С.В. Куров говорит о том, что образовательная услуга является целенаправленной деятельностью, которая ведется одним или несколькими субъектами (преподаватели, тренеры), с помощью коммуникативных средств (личного общения с обучающимися) по передаче знаний и умений обучающимся [Куров].

А. Стрижов под образовательной услугой понимает деятельность, которая направлена на удовлетворение образовательных потребностей участников процесса обучения и воспитания [Стрижов].

Несмотря на различные трактовки понятия образовательной услуги едино одно мнение – это процесс воздействия исполнителя образовательной услуги в образовательном процессе направленный на приобретения определенных знаний и навыков потребителем.

Услуги в сфере образования оказываются образовательными организациями по соответствующим профилям общего и дополнительного образования:

- дошкольное образование – детские сады;
- среднее образование – средние общеобразовательные школы;

- дополнительное образование – учреждения дополнительного образования, спортивные школы, школы искусств, детские творческие объединения.

В образовательных учреждениях услуги образования непосредственно оказываются преподавателями и специалистами, имеющими профильное образование в сфере педагогического воспитания детей, педагогического обучения образовательным дисциплинам, имеющих тренерские компетенции. С этими специалистами заключается трудовой договор, и образовательная услуга оказывается муниципальной образовательной организацией в полном объеме.

Кроме обучения и воспитания детей, перед образовательной организацией стоит задача обеспечить безопасное и комфортное пребывание воспитанников, обучающихся и посетителей. С этой целью к образовательным организациям представлен ряд требований в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, Министерства образования, Главного Санитарного врача, Министерства здравоохранения, Министерства чрезвычайных ситуаций, территориальных органов управления субъекта и органов надзора в субъекте. Выполнение этих требований также является полномочиями муниципальных органы власти, в том числе органа управления в сфере образования.

Важнейшим механизмом исполнения своих полномочий органами власти муниципального образования является муниципальный заказ. По мнению Матвеевой Н.С. эффективность государственных (муниципальных) закупок товаров, работ, услуг определяет качество, своевременное выполнение и полноту обеспечения государственных и муниципальных нужд, что является маркером оценки деятельности органов власти [цит. по: Саунин].

Основных механизмом выполнения муниципального заказа являются закупочные процедуры. При осуществлении закупочных процедур с помощью проведения конкурса определяется поставщик товаров, услуг и работ. Разнообразие поставщиков позволяет при проведении конкурсных процедур

получить поставщика, который за наименьшую цену контракта предоставит необходимые товары, услуги и работы. Таким образом привлечение новых поставщиков работ, товаров и услуг является важной задачей и позволяет совершенствовать хозяйственно-экономическую деятельность муниципального образования.

Процедура закупок товаров и услуг является обязательным элементом управления финансами и другими ресурсами органов власти, которая призвана для выполнения функции обеспечения деятельности образовательных организации, реализации образовательных программ, создания комфортных и безопасных условий пребывания в учреждениях образования.

Контрактная система в сфере закупок предусматривает законодательно регулируемую закупочную деятельность организаций, которая финансируется средствами бюджета государственного и муниципального уровней. Реализация данной системы основана на положениях, закрепленных в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ, например:

- прозрачность данных об осуществлении закупок и контрактной системе;
- конкуренция;
- низкий профессиональный уровень заказчиков;
- внедрение инновационных технологий;
- эффективность закупок.

Конкуренция эта система взаимодействия участников какой-либо деятельности (спортивной, научной, экономической, предпринимательской и т.д.) друг с другом, которое влияет на результат каждого соперника (конкурента). Сила и результативность такого воздействия называется конкурентоспособностью.

Полномочия муниципальных органов власти в сфере образования четко регулируются рядом нормативных правовых актов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, позволяя местного самоуправления четко формировать бюджетные проекты с учетом всех возникающих

муниципальных нужд населения. Органы управления в сфере образования также формирует проект бюджета и муниципальные задания для каждого подведомственного учреждения, в частности. Такой подход позволяет в соответствии с законодательством Российской Федерации обеспечить для граждан конституционное право на образование.

Привлечение большего количества предпринимателей к сотрудничеству и участию в конкурсных процедурах торгов является одной из важнейших задач администрации муниципального образования. Развитие конкуренции среди поставщиков является одной из товаров и услуг позволяет более эффективно использовать бюджетные средства, точно и в срок выполнять поставленные задачи, оказывать услуги населению.

ГЛАВА 2. ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В СФЕРЕ ОБЩЕГО И ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ГОРОДЕ НОВЫЙ УРЕНГОЙ

2.1. ЗАКУПКИ КАК МЕХАНИЗМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Реализация муниципальных заказов является важнейшим компонентом бюджетной системы муниципального образования. От эффективности исполнения муниципальных контрактов зависит и эффективность расходования бюджетных средств города.

Основным механизмом выполнения муниципального заказа являются процедура закупок товаров и услуг. Это, в свою очередь, обязательный элемент управления финансами, удовлетворения нужд граждан, взаимовыгодная работа с представителями предпринимательства органами муниципального самоуправления.

Процедуры закупок осуществляются двумя основными подходами:

- 1) централизованная система закупок;
- 2) децентрализованная система закупок.

Основными различиями между такими системами закупок выступают:

- самостоятельная работа заказчика с поставщиком при децентрализованной закупке, против централизованной закупки уполномоченным органом для нескольких заказчиков;

- непосредственное участие органов власти в процедуре закупке при централизованной, против контролирующей роли этих же органов в закупках по децентрализованной системе.

В чистом виде работу данных систем проведения закупок сложно наблюдать: как правило в различных субъектах Российской Федерации происходит смешение систем с уклоном к централизованной или децентрализованной системе.

Проанализировав различный подход к механизму проведения закупок в субъектах Российской Федерации, в этом можно убедиться. К примеру, в Ленинградской области создан орган уполномоченный совершать закупки для заказчиков данного субъекта – Комитет государственного заказа. Он использует механизм проведения закупок, смещенный к централизованной системе, однако он не осуществляет закупки для муниципальных заказчиков, если они не финансируются бюджетом области или не имеют целевого назначения. Между Комитетом государственного заказа и муниципальным образованием заключается соглашение. В случае не взаимодействия с Комитетом государственного заказа, заказчик проводит процедуру закупки самостоятельно или через профильный департамент, что является элементом децентрализованной системы [1.20].

В Омской области механизм проведения закупок также имеет перевес в пользу централизованной системы. Для этой цели было сформировано Главное управление контрактной системы, оно исполняет функции уполномоченного органа. Однако, взаимодействие с муниципальными заказчиками осуществляется при НМЦК более 1 миллиона рублей или данная закупка имеет целевое значение для региона. Также имеется перечень товаров, работ и услуг, которые уполномоченный орган закупает в рамках проведения закупок для муниципальных заказчиков. В противном случае закупка производится по децентрализованной системе проведения закупок непосредственно заказчиком или его профильным департаментом [1.19].

Напротив, в Челябинской области закупки осуществляются децентрализованно 21 органом власти, которые перечислены в особом распоряжении правительства области, при этом в данный список не включены муниципалитеты [1.21].

Ознакомившись с опытом рядом регионов и их системами, можем заметить, что в действительности существует и практикуется смешенная система проведения закупок.

Проанализируем, что из себя представляет механизм проведения закупок как основы для понимания того, как функционирует механизм реализации муниципального заказа в целом.

Механизм проведения закупок не является конкретным нормативно-правовым термином, который закреплен в юридической литературе. Несмотря на то, что правовое сопровождение контрактной системы и системы закупок в Российской Федерации заметно дополняется и конкретизируется с помощью нормативных правовых актов органов власти страны. Но это понятие часто рассматривается в литературе. Проанализировав мнения авторов о том, что из себя представляется понятие «механизм проведения закупок», мы сталкиваемся с различными подходами. Так, Ованесян Н.М. и Мокренко А.В. приходят к выводу, что существуют три модели осуществления государственных (муниципальных) закупок: централизованные, децентрализованные и смешанные являются механизмом. Они так же пришли к выводу, что в Российской Федерации доминирующим механизмом проведения закупок является смешанная модель проведения закупок, однако понятие «механизма» ими не раскрывается [Ованесян, Мокренко]. Сорокина Н.П. дает определение механизма проведения закупок, отождествляя его со способами определения поставщиков (аукцион, конкурс, запрос котировок и т.д.). Также другие исследователи занимаются отдельными элементами контрактной системы, отождествляя их с механизмом проведения закупок [Сорокина].

Итак, еще раз подчеркнем, что нет нормативно закрепленного понятия механизм проведения закупок, как и единого мнения исследователей по этому поводу. Но в литературе есть трактовка механизма, как совокупности состояний и процессов, из которых складывается какое-либо явление. Таким образом предлагаем под понятием «механизм проведения закупок» понимать процессы участников проведения закупок, направленные на взаимовыгодное сотрудничество органов власти и субъектов предпринимательства, некоммерческих организаций, а именно заключение муниципального

контракта, своевременную и качественную поставку товаров, работ и услуг, достижение поставленных целей и задач перед органами самоуправления.

Обратимся к опыту проведения закупок для обеспечения деятельности учреждений общего и дополнительного образования города Новый Уренгой.

Муниципальная система образования Нового Уренгоя по состоянию на 2021 год представлена:

- общеобразовательными организациями в количестве 18 учреждений;
- дошкольными образовательными организациями в количестве 29 учреждений;
- организациями дополнительного образования в количестве 6 учреждений [3.3].

Такое количество образовательных организаций требует грамотных решений руководителей для организации верного подхода в предоставлении образовательных услуг. Кроме того, необходима верно выстроенная система работы с поставщиками для достижения своевременного и качественного результата каждого муниципального заказа. Работа муниципальной системы образования города Новый Уренгой направлена на повышение результативности своей деятельности.

Муниципальные потребности в сфере образования нашли отражение в утвержденной постановлением администрации города в 2013 году городской программы «Развитие системы образования» [1.23]. Изначально данная программа планировалась на три года, но ввиду эффективного решения поставленных перед системой образования города задач, она была принята и на последующие три года и так далее. В настоящий момент муниципальную программу продлили до 2022 года.

Кроме того, в муниципальной системе образования города Новый Уренгой ведутся мероприятия, направленные на выполнение задач, поставленных в стратегических документах федерального и окружного уровней и в указах Президента РФ, в частности:

- в Стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2035 года [1.18];

- в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы [1.11];

- в Указе Президента РФ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» [1.9];

- в Указе Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» [1.10];

- в национальном проекте «Образование»;

- в национальном проекте «Демография».

Приоритетными направлениями деятельности органов управления в сфере образования города остается обеспечение государственных гарантий, доступности и равных возможностей обучающимся в получении общего и дополнительного образования. Обеспечение этих гарантий осуществляется непосредственно через реализацию образовательных программ, а также через создание надлежащих условий для функционирования образовательных учреждений и непосредственно самого процесса обучения. В последнем случае поставщики услуг определяются через процедуры закупок.

В Новом Уренгое механизм проведения закупок представлен следующим образом: для муниципальных бюджетных образовательных учреждений (далее - МБОУ) используется централизованная система закупки товаров, работ и услуг в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Кроме этого, централизованные закупки проводятся и для муниципальных автономных образовательных учреждений в рамках реализации муниципальных программ.

В свою очередь, МАОУ децентрализованно (самостоятельно) работают с поставщиками товаров, работ и услуг в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ, за исключением закупок товаров, работ и услуг, на которые выделяются бюджетные ассигнования из регионального или муниципального бюджета. По данному закону, закупки МАОУ проводит за

счет средств полученных с реализации платных услуг или спонсорской помощи, но для МБОУ все закупки осуществляются строго в рамках Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013.

Централизованные закупки для сферы образования осуществляются рядом подведомственных администрации города учреждений по различным профилям:

- муниципальным казенным учреждением «Управление муниципального хозяйства», которое проводит закупки для проведения ремонтных работ, на поставку коммунальных услуг, обслуживание здания и территории образовательных учреждений;

- муниципальным казенным учреждением «Центр финансово-хозяйственного обеспечения деятельности учреждений муниципальной системы образования» города Новый Уренгой, которое с помощью процедур закупок заключает договоры на охрану образовательных организаций, поставку учебной мебели, инвентаря, литературы, оргтехники, контракты на оказание охранных услуг для образовательных организаций;

- муниципальным казенным учреждением «Служба организаций услуг для сферы образования» города Новый Уренгой, которое выполняет закупки для заключения договоров на оказание транспортных услуг, контрактов на поставку горячего питания для муниципальных образовательных учреждений;

- муниципальным казенным учреждением «Дирекция капитального строительства и жилищной политики» города Новый Уренгой, которое проводит закупки для проведения реконструкции зданий образовательных организаций, строительства для сферы образования.

Данные муниципальные казенные учреждения являются получателями бюджетных средств, а также имеют полномочия главного распорядителя бюджетных средств, что позволяет им размещать муниципальный заказ на поставку товаров, проведение работ и оказания услуг для сферы образования.

Такое разделение полномочий на осуществления закупок для сферы образования между муниципальными казенными учреждениями позволяет

считать систему размещения муниципального заказа города Новый Уренгой децентрализованной. Так как муниципальный заказ размещается разными заказчиками, но в разрезе конкретной муниципальной потребности закупка осуществляется централизованно.

Однако МАОУ осуществляют часть закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011, а именно закупки:

- услуг по питанию;
- услуг по охране образовательной организации;
- услуг обслуживания здания и территории образовательной организации;
- услуг транспорта;
- выполнения работ по текущему ремонту.

Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ от 05.04.2013 в муниципальном образовании город Новый Уренгой определения поставщика товаров, работ и услуг осуществляется посредством электронного аукциона.

Проведение аукциона является конкурентной процедурой определения поставщика и направлена на наиболее эффективное исполнение муниципального задания. В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, особенность аукциона заключается в принципе добросовестной ценовой и неценовой конкуренции, которая позволяет определить поставщика с лучшими условиями на поставку товаров, работ.

Результатом успешно проведенного аукциона является определение поставщика и подписание муниципального контракта, который является важной частью сферы закупок товаров, работ и услуг. Контрактная система в сфере закупок предусматривает законодательно регулируемую закупочную деятельность организаций, которая финансируется средствами бюджета государственного и муниципального уровней.

Реализация данной системы основана на положениях, закрепленных в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ, например:

- прозрачность данных об осуществлении закупок и контрактной системе;

- конкуренция;

- профессиональный уровень заказчиков;

- внедрение инновационных технологий;

- эффективность закупок.

Кроме конкурентных способов закупки по Федеральным законам № 223-ФЗ и № 44-ФЗ в сфере образования также осуществляется закупка и у единственных поставщиков товаров, услуг и работ. Ввиду недостаточного количества конкурирующих поставщиков на рынке предоставления коммунальных услуг, поставщиками являющиеся естественными монополиями. Закупка у таких поставщиков осуществляется в соответствии со статьей 93 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 и статьей 3.6 Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011.

Последовательная политика администрации города Новый Уренгой в сфере образования позволила достичь определенных результатов, которые характеризуют текущее состояние городской сферы образования. Сеть образовательных организаций общего и дополнительного образования муниципального образования города в настоящее время обеспечивает потребности общества, но, учитывая демографическую ситуацию и миграционные процессы, необходимо строительство объектов образования, что положительно отразится на доступности и качестве предоставления образовательных услуг. В частности, поставлена новая задача по обеспечению 100% доступности дошкольного образования для детей в возрасте до 3 лет до конца 2021 года.

Строительство отдельных объектов образования с 2019 года ведется с использованием механизма муниципально-частного партнерства (муниципальных концессий).

Кроме того, обновление технологического оборудования позволило совершенствовать организацию школьного питания:

- открыта школьная базовая столовая, укомплектованная специализированными линиями по производству полуфабрикатов высокой степени готовности (мяса, рыбы и овощей);

- школьные столовые переведены на выполнение доготовочных функций;

- выведены из штатных расписаний общеобразовательных организаций работники школьных столовых.

Совершенствование организации питания не может быть завершено на данном этапе без изменения дизайна помещений столовых с оснащением их современными автоматизированными линиями раздачи готовой продукции, внедрения безналичной оплаты питания, что требует комплексного подхода и привлечения финансовых средств.

Обратимся к статистическим данным для оценки эффективности реализуемой муниципальной программы в сфере образования по показателям:

- реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования и осуществление присмотра и ухода за детьми: затраты на реализацию данного мероприятия программы в 2017 году составило 1763223 тыс. рублей, а в 2021 году затраты составляют 3144059 тыс. рублей.

Такой рост обусловлен вводом новых дошкольных образовательных организаций, постоянным обновлением и совершенствованием материально технической базы, обеспечением выполнения санитарных требований, требований противопожарной и антитеррористической безопасности.

- Предоставление начального общего, основного общего и среднего общего образования: затраты на реализацию мероприятий по этому показателю в 2017 году составили 2161886 тыс. рублей, а в 2021 году затраты составляют 4942872 тыс. рублей.

Рост затрат на совершенствование этого показателя заключается в постоянном обновлении и совершенствовании материально технической базы, обеспечением выполнения санитарных требований, требований противопожарной и антитеррористической безопасности.

- Предоставление дополнительного образования детям: затраты на данный показатель за 2017 год составляют 447528 тыс. рублей, рост в 2021 году составляет 1026524 тыс. рублей [1.23].

Рост в этой сфере системы образования связан с введением технопарка «Кванториум», строительством дополнительных объектов для организаций дополнительного образования, также затраты связаны с постоянным обновлением и совершенствованием материально технической базы, обеспечение выполнения санитарных требований, требований противопожарной и антитеррористической безопасности.

На регулярной основе заключаются контракты на предоставление услуг охраны образовательных учреждений, на оказание транспортного обслуживания, горячего питания воспитанников и учеников.

Кроме предоставления образовательных услуг и проведение мероприятий с целью жизнеобеспечения образовательной организации необходимо также поддерживать в исправном состоянии здание, территорию и инженерные коммуникации образовательной организации.

Данная муниципальная задача закреплена в подпрограмме «Ремонт, строительство и реконструкция административных объектов, объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры» муниципальной программы, утвержденной администрацией города Новый Уренгой в 2013 году муниципальной программой «Развитие городского хозяйства» [1.24].

Результатами реализации данной подпрограммы являются:

- поддержание на заданном уровне параметров эксплуатационных свойств административных объектов, объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры, снижение физического износа зданий;

- обеспечение выполнения требований пожарной безопасности, исполнения предписаний государственного пожарного надзора;

- обеспечение соблюдения санитарных норм на административных объектах и объектах социальной сферы, исполнения предписаний территориального отдела Роспотребнадзора;

- безаварийное предоставление коммунальных услуг;
- повышение энергосбережения и энергетической эффективности административных объектов и объектов социальной сферы.

Общий объем финансирования по подпрограмме «Ремонт, строительство и реконструкция административных объектов, объектов социальной сферы и инженерной инфраструктуры» за 2017 год составил 369731 тыс. рублей, а в 2021 году 452839 тыс. рублей. Рост финансирования связан с ежегодным увеличением обхвата количества объектов подлежащих ремонту и обслуживанию.

В 2017 году обхват объектов образования, в которых производился текущий и капитальный ремонт 44%, из которых 10 - ОО, 17 - ДОО, 1 - ОДО. На 2021 год обхват объектов сферы образования составил 50%, из которых 15 - ОО, 23 - ДОО, 3 – ОДО [1.24].

Выполнение данной программы лежит на муниципальном казенном учреждении «Управление муниципального хозяйства» города Новый Уренгой (далее – МКУ УМХ). МКУ УМХ ведет работу по централизованной закупке посредством электронного аукциона. Для обеспечения эффективного отбора поставщика и повышения вероятности заключения муниципального контракта, объекты отбираются по схожим видам работ и из них формируется заявка на проведение работ. Таким образом повышается начальная (максимальная) цена контракта (далее – НМЦК).

Средства, сэкономленные в результате торгов по возможности, используются для других учреждений, которые не попадают под муниципальную программу в текущем периоде.

Таким образом, необходимость реализации муниципального заказа в сфере образования города Новый Уренгой определена в двух муниципальных программах, которые стараются охватить нужды образовательных организаций для качественной организации образовательного процесса. Однако закупки услуг питания, охранных и транспортных услуг проводятся на торгах ежегодно и не определяются в муниципальных.

Система проведения закупок в муниципальном образовании смешанная, но при этом она смещена в сторону централизованной системы. Большинство муниципальных нужд широко охвачены муниципальными программами города, кроме того учреждения не ограничиваются в самостоятельном заключении дополнительных контрактов на поставку необходимых товаров, работ и услуг.

Исполнителями данных муниципальных программ выступают:

- подведомственные учреждения органам власти в сферах образования, культуры, молодежной политики, физической культуры и спорта;
- подведомственные учреждения Департамента строительства и жилищно-коммунального комплекса;
- муниципальное казенное учреждение «Дирекция капитального строительства и жилищной политики».

Их взаимодействие осуществляется по вопросам:

- формирования конкурсной документации на проведение ремонтных работ;
- устранения аварийных ситуаций;
- заключения договоров на предоставление коммунальных услуг;
- заключение договоров на вывоз твердых коммунальных отходов
- участие в составе совместной комиссии от органов управления в приемке учреждений образования, культуры, спорта и молодежной политики.

Муниципальная программа «Развитие городского хозяйства» города Новый Уренгой включает с себя такие ключевые вопросы, как:

- капитальный ремонт объектов социальной и инженерной инфраструктуры;
- текущий ремонт и содержание объектов социально-культурного и бытового назначения
- содержание муниципального жилищного фонда;
- охрана окружающей среды;
- развитие системы обращения с отходами;

- организация строительства объектов;
- организация содержания объектов социальной сферы, за исключением автономных учреждений;
- обеспечение деятельности аппарата управления, подведомственных учреждений;
- формирование полной и достоверной информации о финансовых результатах деятельности.

Муниципальная программа «Развитие системы образования» города Новый Уренгой в качестве приоритетов определяет:

- развитие системы дошкольного образования;
- развитие системы общего образования;
- развитие дополнительного образования;
- обеспечение деятельности пришкольных летних оздоровительных площадок;
- обеспечение деятельности аппарата управления, подведомственных учреждений;
- организацию строительства объектов;
- формирование полной и достоверной информации о финансовых результатах деятельности.

Муниципальные программы занимают ключевую роль в исполнении национальных программ Российской Федерации, обеспечения выполнения муниципальных нужд, формирования безопасной и комфортной среды для граждан и участников образовательного процесса.

2.2. РАЗВИТИЕ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Ранее мы выяснили, что механизмом реализации муниципального заказа в городе Новый Уренгой является механизм проведения закупок. Необходимо выяснить, какими критериями определяется эффективность реализации

муниципального заказа и пути совершенствования. Работа с представителями бизнеса и предпринимателями является ключевой точкой роста качества реализации муниципальных заказов, используемых в сфере обеспечения деятельности образовательных учреждений города.

В данной работе принято решение рассмотреть возможные эффекты реализации муниципального заказа в сфере образования путем привлечения новых поставщиков товаров, работ и услуг. Отметим следующее обстоятельство: Новый Уренгой - сравнительно молодой город и количество поставщиков товаров, работ и услуг в некоторых сферах весьма ограничено. Кроме этого, существует и другой момент: предприниматели не всегда готовы сотрудничать с органами муниципальной власти в связи с неготовностью принимать на свою организацию такие обязательства перед городом и его населением.

Прежде всего необходимо определиться с наиболее оптимальной моделью оценки реализованных муниципальных закупок с точки зрения эффективности полученного результата исполнения контракта. Это будет являться ключевым моментом для определения того, насколько эффективно развивается управленческая, экономическая и хозяйственная деятельность органов власти города Новый Уренгой.

Традиционно эффективность в экономической теории определяется через соотношение затрат к достигнутому эффекту именно это понимается под экономической эффективностью. Данный подход можно отнести также к государственным и муниципальным расходам. Однако в научных работах присутствуют и иные трактовки определения эффективности государственных (муниципальных) закупок. Например, по мнению Н.С. Шмиголь под эффективным расходованием бюджетных средств понимает соотношение величины достигнутого результата и объема затрат на его достижение [Шмиголь]. В свою очередь, А.Н. Саунин выделяет такие показатели, как экономичность, продуктивность и результативность [Саунин, с. 350-358]. Другой исследователь – Карепина О.И. - выделяет требования,

которым должны отвечать показатели эффективности бюджетных расходов: адекватность, точность, объективность, достоверность, однозначность, экономичность, сопоставимость, своевременность, регулярность, уникальность [Карепина, с. 69-73]. Обращаясь к нормативным правовым актам, мы находим, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации установлен принцип эффективности использования бюджетных средств, согласно которому участникам бюджетного процесса необходимо достигать запланированные результаты с наименьшими затратами и (или) достижение наилучшего результата с использованием обозначенных бюджетным проектом средств.

Принимая во внимание данный принцип выделяются два основных показателя, характеризующих эффективность муниципального заказа:

- экономичность, т.е. достижение запланированного результата за счет наименьшего количества средств;

- результативность как получение лучшего результата за счет определенных бюджетом средств.

Хочется согласиться с С.Г. Богацкой, которая утверждает о том, что эффективность государственных (муниципальных) закупок вопрос сложный, так как эффект от закупки не может определен только расчетным путем, потому что учитываются не только экономические факторы, а также политические, социальные экологические [Богацкая].

Тем самым оценка эффективности возможна с нескольких позиций: с экономической точки зрения — это соотношение затрат на результат, с точки зрения нормативной правовой (трактовка принципа эффективности в БК РФ) — это достижение одного из показателей: экономичность и (или) результативность, из проведенного анализа научных работ выяснилось, что следует учитывать не только экономические показатели, но и социально-политические факторы.

Обратимся к практике использования механизма муниципального заказа в городе Новый Уренгой. Ежегодно происходит рост количества муниципальных заказов города, ориентированных на сферу образования:

- в 2019 году было заключено 223 муниципальных контракта;
- в 2020 году было заключено 256 муниципальных контрактов;
- в 2021 году было заключено 287 муниципальных контрактов.

Тенденция роста проявляется по целому ряду показателей: рост ежегодного охвата объектов муниципальной собственности, подпадающих под действие муниципальной программы «Развитие городского хозяйства» [1.24], рост количества объектов сферы образования (новый технопарк, детский сад и т.д.), успешная реализация планов муниципальной программы «Развитием системы образования», сложившейся эпидемиологической ситуации [1.23]. Подобные темпы роста требуют не только своевременного и качественного предоставления товаров, работ и услуг, но также расширение количества производственной мощности, оказание активной позиции предпринимателей с целью их привлечения к работе по контрактам с целью поставки товаров, услуг для муниципальной сферы образования. Отметим, что в последние три года произошли позитивные изменения, о чем свидетельствуют приведенные ниже цифры:

- В 2019 в конкурсных процедурах приняли участие 3 новых поставщиков;
- В 2020 в конкурсных процедурах уже участвовало 11 новых поставщиков (из них 7 организаций поставщики медицинского оборудования);
- В 2021 в конкурсных процедурах приняли участие 15 новых поставщиков — 15 (из них 12 организаций поставщики медицинского оборудования).

Конечно, рост сектора поставщиков определенно заметен, однако, этот рост связан с привлечением поставщиков медицинского оборудования и материалов в связи с новой коронавирусной инфекцией COVID-19. Но сохраняются проблемы с поставщиками по другим секторам. Приведем

следующий пример. С 2019 году на территории города осуществляется строительство 6 детских садов и 2 школ, шла реконструкция 18 школ, 24 детских садов и 4 ОДО. Для выполнения этих работ были привлечены существенные средства регионального и местного бюджета, масштабы работ для города колоссальны и подобных работ не проводилось. Местные предприниматели были вынуждены в срочном порядке совершенствовать свои производственные хозяйства, а другие - просто не стали выходить на конкурсные процедуры [1.11]

Грамотным решением руководства города стало привлечение строительной организации к строительству школы и детского сада в рамках муниципального частного партнерства. Для остальных же видов работ пришлось привлекать к поставщикам с других регионов, с которыми ранее работа не проводилась. Соответственно появилась вероятность подписания контракта с недобросовестным поставщиком.

Экспертным мнением для данной работы по вопросу работы с поставщиками с других регионов поделился начальник отдела контроля проведения текущего и капитального ремонта, муниципального казенного учреждения «Управление муниципального хозяйства», города Новый Уренгой: «трудность взаимодействия заключается в существенном уменьшении НМЦК, так как подрядчик не имеет в городе своих работников и материалов это использование субподрядных организаций, зачастую недобросовестных, использование более дешевых материалов, чаще всего нарушение сроков, штрафы и отказ в дальнейшей работе».

Также своим мнением по данному вопросу поделился директор одной из муниципальных общеобразовательных школ: «поставщики с северных регионов не знакомы с климатическими особенностями нашего автономного округа и экономя на материалах и используя технологии для более южных районов создается угроза здоровью учеников и воспитанников. Для образовательной организации приоритетной целью стоит не останавливать образовательный процесс, а сам он должен быть безопасным и комфортным

для учеников и воспитанников. Срыв сроков работ может отложить начало учебного года, например, или отмену проведения летнего оздоровительного пришкольного лагеря».

Таким образом, можно судить, что и уполномоченные органы проведения закупок, и заказчики в большей степени предпочитают строить взаимодействие с местными поставщиками.

Однако, рассуждая на тему преимуществ привлечения поставщиков с других регионов, мнения отдельных экспертов разделились. Так один из них считает, что «подрядчики, имеющие огромный опыт оказания своих услуг, свою отличную материально-техническую базу, имеющие возможность перевезти всех своих основных специалистов для работы к нам в город приветствуются. Другое дело, что это очень сложно, наш район отдаленный, транспортная инфраструктура не совершенна, суммы контрактов значительно ниже соседних регионов: Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Свердловская область. Но получить опытного поставщика товаров, работ и услуг, который будет постоянно заявляться на электронный аукцион было бы замечательно и эффективно».

Другой эксперт высказался следующим образом: «приоритетной целью является все-таки сохранность жизни и здоровья, от проблем сурового климата никуда не сбежать, температурный режим в учреждении нужно поддерживать для этого нужны качественные материалы для кровли, фасада, окон, системы отопления. При всех рекомендациях за ранее выполненные контракты, я предпочитаю верить поставщику, который работает в условиях северных регионов».

В принципе, эксперты согласны на работу с новыми поставщиками товаров, работ и услуг, при наличии положительных результатов ранее выполненных контрактов.

Главным вопросом все-таки является привлечение надежных поставщиков к работе над муниципальными контрактами. Приведем мнения экспертов, отражающих указанную проблему:

- «привлечение новых поставщиков — это главная работа в сфере закупок города Новый Уренгой в настоящий момент, растет количество контрактов и объектов не только в сфере образования, но и в целом в городе. Поставщики просто начинают отказываться выходить на аукцион даже после личных просьб, ссылаясь на то, что объемов по городу набрали достаточно. Приходится постоянно дробить работы по видам и учреждениям еще чаще»;

- «новые поставщики нужны городу, например, ввиду отсутствия должного количества поставщиков в сфере услуг питания и транспорта, поставщики через год сменяют друг друга, конкуренции между ними нет, стремлений развивать свой сервис тоже. При проведении ремонтных работ возникают затруднения в виде дробления видов работ, так может в начале лета зайти подрядчик на замену окон, в середине на установку противопожарных дверей, а к началу учебного года на ремонт кровли учреждения. Таким образом отпадает вопрос проведения летнего пришкольного лагеря, создания рабочих мест для несовершеннолетних в летний период».

Очень четкое замечание было сказано последним экспертом, который отметил, что привлечение новых участников торгов кроме увеличения обхвата контрактов даст стимул к развитию конкуренции среди поставщиков товаров, работ и услуг. Например, поставщиков услуг питания и транспорта по двое в каждой сфере, и они между собой не стремятся к конкуренции, так как каждый год один заменяет другого.

Формирование здоровой конкурентной среды является важнейшим условием правильного функционирования рыночной экономики. В настоящее время Администрация города Новый Уренгой принимает попытки совершенствования конкурентной среды. Так, в 2020 было разработано постановление «О содействии развитию конкуренции в муниципальном образовании город Новый Уренгой в 2020-2022 годы», в котором закреплён перечень социально значимых рынков для содействия конкуренции в муниципальном образовании город Новый Уренгой [1.25]. В этом

постановлении в перечне социально значимых рынков, рынками, относящимися к сфере образования, являются:

- рынок услуг дошкольного образования;
- рынок услуг общего образования;
- рынок строительства объектов капитального строительства, за исключением дорожного и жилищного строительства.

Таким образом, привлечение новых поставщиков поможет органам власти города решить поставленные задачи по реновации образовательного пространства в образовательных организациях, по строительству новых объектов образования, по выполнению муниципальных программ города. Представляется, что решению проблемы по совершенствованию механизма использования механизма муниципального заказа и формированию конкурентной среды, могло бы способствовать:

- проведение широкой информационной программы на привлечение субъектов малого и среднего предпринимательства к участию в торгах;
- проведение работа по поиску надежных поставщиков товаров, работ и услуг в других регионах;
- приглашение последних к участию в электронных аукционах;
- оказание финансовой и консультативной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства как потенциальных участников процедур на получение муниципального заказа;
- повышение информированности субъектов предпринимательства и потенциальных участников рынка услуг дошкольного и общего образования о требованиях к качеству оказания услуг для образовательных учреждений;
- запрет на создание унитарных предприятий, с целью снижения коррупционных рисков;
- запрет на выход на конкурсные процедуры уже действующих предприятий с долей муниципального участия в уставном капитале более 50%.

Реализация данных мер и привлечение новых поставщиков, как нам представляется:

- позволит выполнить все образовательные нужды и потребности;
- даст 100% охват всем видам поставок товаров, работ и услуг;
- разовьет уровень рыночной конкуренции, что повысит качество предоставляемых услуг в сфере образования;
- повысит уровень выполнения значимых в развитии системы образования муниципалитета программ и проектов;
- позволит вводить в эксплуатацию новые объекты образования и новые образовательные учреждения.

Необходимо грамотное взаимодействие органов местного самоуправления, органов власти округа с субъектами предпринимательства и бизнеса для обеспечения реализации проекта привлечения новых поставщиков товаров, услуг и работ для сферы образования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе работы над настоящей магистерской диссертации удалось изучить содержание и практику использования муниципального заказа в сфере общего и дополнительного образования города Новый Уренгой. Сфера муниципальных заказов в сфере образования представлена рядом механизмов, которые созданы для реализации эффективного использования средств бюджета департаментом образования города Новый Уренгой и подведомственными ему учреждениями.

Деятельность муниципальных органов власти в сфере образования по осуществлению деятельности контрактной системы регламентируется следующими нормативными правовыми актами: Федеральным законом №44-ФЗ, постановлениями Правительства РФ, приказами и решениями органов власти Ямало-Ненецкого автономного округа, в которых заложены основные цели, задачи, принципы и механизмы реализации контрактной системы проведения закупок. В настоящее время в законодательстве контрактной системы в сфере закупок совершается переход на новую стадию развития – переход к электронным процедурам, упрощение процедур и сокращение сроков. Но несмотря на последние положительные изменения, в муниципальном образовании Новый Уренгой количество поставщиков, активно участвующих в конкурсных процедурах муниципального заказа, остается недостаточным.

В данной работе были рассмотрены теоретические вопросы, касающиеся контрактной системе закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд, даны необходимые определения. В работе проанализировано влияние развития конкуренции поставщиков услуг, работ и товаров для сферы образования города Новый Уренгой.

На примере города Новый Уренгой был рассмотрен механизм проведения закупок в муниципальном образовании, а также был изучен опыт организации закупок в других регионах Российской Федерации. Был сделан

вывод о том, что повсеместно распространена смешенная модель проведения закупок со смещением к централизованной системе или децентрализованной.

В ходе эмпирического исследования были применены качественные и количественные методы анализа. Экспертное интервью позволило оценить проблемные вопросы изнутри. Проанализировав количество проведенных закупок за трехлетний период и количество новых поставщиков, вышедших на рынок города, было выявлен недостаточный рост поставщиков, при одновременном росте потребности в поставке товаров, работ и услуг.

В сложившейся ситуации немаловажным решением является содействие конкуренции с целью повышения качества поставляемых товаров, работ и услуг в сфере образования, привлечение новых поставщиков путем стимуляции предпринимателей малого и среднего сегмента рынков, приглашение к участию в торгах предпринимателей и субъектов бизнеса из других регионов, имеющих обширный опыт и производственные мощности.

Предложенные в работе решения могут помочь сделать работу органов муниципальной власти города Новый Уренгой в сфере обеспечения деятельности муниципальных организаций образования более эффективной. При этом, только при грамотном взаимодействии органов местного самоуправления, образовательных организаций с субъектами предпринимательства и бизнеса можно обеспечить привлечение новых поставщиков услуг, товаров для обеспечения деятельности образовательных учреждений города и создания здоровой конкурентной среды при организации закупок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые акты

1.1 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по состоянию на 01.07. 2020 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. -№ 31. Ст. 4398.

1.2 Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ : по состоянию на 15.07.2021 [Электронный ресурс]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения 19.07.2021).

1.3 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ : по состоянию на 20.07.2021 [Электронный ресурс]. URL:<https://internet.garant.ru/#/document/186367> (дата обращения 20.07.2021).

1.4 О защите конкуренции : Федеральный закон от 27.06.2006 № 135-ФЗ : по состоянию на 01.07.2021 [Электронный ресурс]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (дата обращения 18.07.2021).

1.5 О закупке товаров, работ, услуг по отдельными видами юридических лиц : Федеральный закон от 18.06.2011 № 223-ФЗ : по состоянию на 12.07.2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/12188083> (дата обращения 18.06.2021).

1.6 Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ : по состоянию на 23.07.2021) [Электронный ресурс]. URL:<https://internet.garant.ru/#/document/70291362> (дата обращения 25.07.2021)

1.7 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ: по состоянию на 22.07.2021 [Электронный ресурс].

URL:<https://internet.garant.ru/#/document/70353464> (дата обращения 23.07.2021).

1.8 О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ : по состоянию на 02.07.2021 [Электронный ресурс]. URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286777/ (дата обращения 23.07.2021).

1.9 О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 [Электронный ресурс]. URL:<https://internet.garant.ru/#/document/70170950/> (дата обращения 21.08.2021).

1.10 О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки : указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 [Электронный ресурс]. URL:<https://internet.garant.ru/#/document/70170946> (дата обращения 21.08.2021).

1.11 Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы : указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 [Электронный ресурс]. URL:<https://internet.garant.ru/#/document/71670570/> (дата обращения 21.08.2021).

1.12 Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» : постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 № 1642 [Электронный ресурс]. URL:<https://internet.garant.ru/#/document/71848426/> (дата обращения 25.08.2021).

1.13 Об утверждении требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства просвещения Российской Федерации и объектов (территорий), относящихся к сфере

деятельности Министерства просвещения Российской Федерации, и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий) : постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2019 № 1006 [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/72585152/> (дата обращения 25.08.2021).

1.14 Об утверждении Перечня операторов электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ, частью 11 статьи 3.4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ и Перечня операторов специализированных электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ, операторов электронных площадок для осуществления закрытых конкурентных закупок, предусмотренный частью 4 статьи 3.5 Федерального закона от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ : распоряжение Правительства РФ от 12 июля 2018 г. N 1447-р [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/71990264> (дата обращения 23.06.2021).

1.15 Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1/2.4.3598-20 "Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы образовательных организаций и других объектов социальной инфраструктуры для детей и молодежи в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)" : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 30.06.2020 N 16 : по состоянию на 21.06.2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/74336682/> (дата обращения 23.06.2021).

1.16 Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 "Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи: постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 N 28 [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/75093644/> (дата обращения 25.06.2021).

1.17 Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.06.2013 № 55-ЗАО [Электронный ресурс]. URL: <https://do.yanao.ru/documents/active/45557/> (дата обращения 25.10.2021)

1.18 Стратегия социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа до 2035 года : постановление Законодательного собрания ЯНАО от 24.06.2021 № 478 [Электронный ресурс]. URL: <https://internet.garant.ru/#/document/401405012//> (дата обращения 25.10.2021).

1.19 Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : указ Губернатора Омской области от 31.12.2013 № 182 [Электронный ресурс]. URL <https://docs.cntd.ru/document/467310374> (дата обращения 30.08.2021)

1.20 Об утверждении порядка взаимодействия органов исполнительной власти Ленинградской области при формировании и ведении плана-графика закупок для обеспечения государственных нужд : постановление Правительства Ленинградской области от 18.04.2017 № 4 [Электронный ресурс]. URL <https://docs.cntd.ru/document/456058562> (дата обращения 30.08.2021).

1.21 О централизации закупок отдельных товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Челябинской области : Распоряжение Правительства Челябинской области от 08.09.2016 № 500-РП [Электронный ресурс]. URL <https://docs.cntd.ru/document/543741195> (дата обращения 30.08.2021).

1.22 Устав муниципального образования город Новый Уренгой. [Электронный ресурс]. URL: http://www.newurengoy.ru/pages/ustav_goroda.html (дата обращения 25.10.2021)

1.23 Об утверждении муниципальной программы муниципального образования город Новый Уренгой «Развитие системы образования» : постановление Администрации муниципального образования города Новый

Уренгой от 31.10.2013 № 361. [Электронный ресурс]. URL: <https://nur.yanao.ru/activity/15095/> (дата обращения 26.10.2021).

1.24 Об утверждении муниципальной программы муниципального образования город Новый Уренгой «Развитие городского хозяйства» : постановление Администрации муниципального образования города Новый Уренгой от 01.11.2013 № 362. [Электронный ресурс]. URL: <https://nur.yanao.ru/activity/15095/> (дата обращения 26.10.2021).

1.25 О содействии развитию конкуренции в муниципальном образовании город Новый Уренгой в 2020-2022 годы : постановление Администрации муниципального образования города Новый Уренгой от 30.03.2020 № 126 [Электронный ресурс]. URL:<https://internet.garant.ru/#/document/73836128> (дата обращения 24.08.2021).

2. Научная литература

2.1. Барыбина Е.Л. Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средство самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд // Современное право. 2014. № 10. С. 79–83.

2.2. Богацкая С.Г. Критерии и причины неэффективных закупок [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fcaudit.ru/blog/kriterii-i-prichiny-neeffectivnykh-zakupok/> дата обращения (23.05.2021).

2.3. Борисова А.Н., Краев Н.А. Постатейный к Федеральному закону «О размещении заказов на поставку, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Москва: Деловой двор, 2014. 1016 с.

2.4. Гринёв В. П. Контрактная система как механизм нормоконтроля расходования бюджетных средств [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24114324&> (дата обращения 25.03.2021).

2.5. Демкина А.В. Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2012. 287 с.

2.6. Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов.// Журнал российского права, 2004. № 8. С. 69–79.

2.7 Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: автореф. к дисс. к.ю.н. Самара, 2004. 34с.

2.8 Карепина О.И. К вопросу о показателях эффективности бюджетных расходов //Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2015. № 7-7. С. 69—73.

2.9 Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики: правовые вопросы: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2011. 31 с.

2.10 Клевакин А. В. Централизация закупок на муниципальном уровне как фактор устойчивого развития регионов г. Тюмень, 2015. 145.

2.11 Куров С.В. Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект. Москва, 1999. 234 с.

2.12 Лепетикова И.Ю., Микаелян Д.С. Совершенствование системы государственного управления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]. URL:https://www.elibrary.ru/download/elibrary_27373159_98495919.pdf (дата обращения 23.06.2021).

2.13 Лычкова А. Н. Проблемы правового регулирования контрактной системы РФ // Российская газета. 2017. № 1.

2.14 Макварт Э. Организация и управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований: автореф. канд. дисс. д.э.н. Москва, 2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dissercat.com/content/organizatsiya-i-upravlenie-khozyaistvennoi-deyatelnostyu-munitsipalnykh-obrazovaniy-voprosy-/read> (дата обращения 24.07.2021).

2.16 Милина И. А. Проблемы контрактного //Аукционный журнал. 2017 № 9. С.12-14.

2.17 Ованесян Н.М., Мокренко А.В. Система управления государственными заказами на современном этапе: механизмы и инструменты [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-upravleniya-gosudarstvennymi-zakupkami-na-sovremennom-etape-mehanizmy-i-instrumenty> (дата обращения 18.07.2021)

2.18 Половова Т., Баталова О.С. Образовательная услуга как ключевой элемент рынка образования [Электронный ресурс]. URL: https://nsuem.ru/science/publications/science_notes/issue.php?ELEMENT_ID=819 (дата обращения: 14.06.2021).

2.19 Порошин С.А. Развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работа и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (шаг вперед, два шага назад [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-kontraktnoy-sistemy-v-sfere-zakupok-tovarov-rabot-i-uslug-dlya-obespechenie-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-nuzhd-shag-vpered-dva/viewer> (дата обращения 23.06.2021).

2.20 Рафиев Р.Б. Особенности осуществления закупок в сфере образования [Электронный ресурс]. URL: <https://moluch.ru/archive/205/50291/> (дата обращения 29.06.2021).

2.21 Саунин А.Н. О содержании аудита эффективности использования государственных средств как нового типа государственного финансового контроля // Наука. Инновации. Образование. 2008. № 4. С. 350-358.

2.22 Серова О. А., Архалович О. В. Переход к федеральной контрактной системе в России: централизация закупок и повышение их эффективности. //Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта 2014. №3. С. 130-136.

2.23 Сорокина Н.П. Механизмы и процедуры государственных и муниципальных закупок и особенности их применения [Электронный ресурс]. URL: <https://web.snauka.ru/issues/2015/07/56664> (дата обращения 04.06.2021).

2.24 Стрижов А. Понятие качества образовательной услуги в условиях рыночных отношений // Стандарты и мониторинг в образовании. 1999. № 3. С.4-9.

2.25 Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. 34 с.

2.26 Терехова А.Н. Основные проблемы в области осуществления процесса государственных закупок в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnyye-problemy-v-oblasti-osuschestvleniya-protssessa-gosudarstvennyh-zakupok-v-rossiyskoj-federatsii> (дата обращения 05.07.2021).

2.27 Шмиголь Н.С. Современные подходы к оценке результативности государственных расходов [Электронный ресурс]. URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/sovremenye-podhody-k-otsenke-rezultativnosti-gosudarstvennyh-rashodov> (дата обращения 12.06.2021).

3. Материалы практики

3.1 Положение о Департаменте образования Администрации муниципального образования город Новый Уренгой. [Электронный ресурс]. URL: <https://portalnur.yanao.ru/documents/active/126595/> (дата обращения 24.08.2021).

3.2 Устав муниципального казенного учреждения «Управление муниципального хозяйства» города Новый Уренгой. [Электронный ресурс]. URL:https://www.newurengoy.ru/uploads/files/Glavnaya/Gorod_Novyyi_Urengoy/Gorodskoe_hozyaystvo/MKU%20UMX/Устав%20MKУ%20УМХ.pdf (дата обращения 25.08.2021).

3.3 Деятельность Департамента образования Администрации города Новый Уренгой [Электронный ресурс]. URL: <https://portal.edunur.ru/o-departamente/struktura> (дата обращения 25.08.2021).