

Кашаев Игорь Валентинович

кандидат экономических наук, доцент,
свободный исследователь

**ОРГАНИЗАЦИЯ
СИСТЕМЫ ЗАКУПОК
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Аннотация:

В настоящей статье рассматривается значимость системы муниципальных закупок в реализации социально-экономических задач, выполняемых органами местного самоуправления. Автор приводит определение понятия «система муниципальных закупок», дает характеристику основных подсистем и структур, участвующих в организации закупок на муниципальном уровне, в том числе заказчиков и органов, наделенных полномочиями в сфере закупок. На примере города Ставрополя показаны варианты и особенности функционирования организационных структур, описана нормативная база, необходимая для осуществления муниципальных закупок. Кроме того, выделены основные этапы взаимодействия участников контрактной системы при проведении процедуры закупки – от планирования до заключения контракта. Предложены меры для обеспечения эффективного и результативного функционирования системы осуществления закупок.

Ключевые слова:

контрактная система, обеспечение муниципальных нужд, муниципальное образование, заказчики, муниципальные закупки, Закон № 44-ФЗ, местное самоуправление, определение поставщика (подрядчика, исполнителя), уполномоченные органы.

Kashchayev Igor Valentinovich

PhD in Economics, Associate Professor,
Independent Researcher

**ORGANIZATION
OF THE PROCUREMENT SYSTEM
AT THE MUNICIPAL LEVEL**

Summary:

This paper considers the importance of the municipal procurement system in realization of social and economic objectives that are being completed by municipal authorities. The author provides the definition «municipal procurement system», reveals features of general subsystems and institutions that are participants in organization of the procurement at the municipal level including customers and bodies with authority in the sphere of procurement. The options and peculiarities of functioning of institutions are revealed, legal base that is required to the implementation of municipal procurement is described in the city of Stavropol. In addition the main stages of collaboration of contract system participants during procurement procedures are marked – from planning to contracts. The measures to the effective and resultative functioning of the procurement system are suggested.

Keywords:

contract system, providing for municipal needs, municipality, customers, municipal procurement, Law no. 44-FZ, local government, determination of a supplier or contractor, authorized bodies.

Активная реализация государственных социально-экономических проектов, отмечаемая в стране на протяжении последних десятилетий, направлена в конечном счёте на формирование результата именно на уровне нижнего территориального управления. Независимо от того, кто является инициатором проекта и вкладывает в него финансовые средства, в том числе бюджетные, результат реализации этого проекта будет выражаться в создании в муниципальном образовании новых социальных объектов, благоустроенных территорий, в строительстве и реконструкции дорог и, как следствие, в повышении доверия населения к государственной власти и органам местного самоуправления как гаранту стабильности и законности, вызывая положительный отклик у граждан и обеспечивая поддержку ими проводимого курса реформ.

В связи с этим ежегодно возрастающие расходы на муниципальные нужды определяют необходимость функционирования и совершенствования эффективной и открытой системы муниципальных закупок в рамках требований Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон № 44-ФЗ) [1] как важнейшего механизма рационального расходования средств бюджета и внебюджетных источников финансирования, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений при расходовании средств бюджета в рамках политики, реализуемой в Российской Федерации [2].

На этих принципах для решения одной из приоритетных задач – обеспечения заказчиков качественными и наиболее доступными товарами, работами и услугами – в муниципальных образованиях реализуется система закупок.

Система муниципальных закупок – это совокупность взаимосвязанных организационных структур и их действий в рамках определённых норм и правил с целью обеспечения муниципального образования товарами, работами, услугами [3].

По нашему мнению, муниципальная система закупок должна быть основана на трех основных подсистемах – организационной, правовой, функциональной.

Организационная подсистема включает в себя структуры системы на муниципальном уровне, осуществляющие соответствующие процессы с использованием на каждом этапе определенных алгоритмов и документов. Ее составными элементами являются:

1. Заказчики. На муниципальном уровне ими являются органы местного самоуправления, муниципальные бюджетные и казенные учреждения и иные получатели средств из бюджета муниципального образования [4].

2. Органы, наделенные полномочиями в сфере закупок.

2.1. Органы, ответственные за определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков. На муниципальном уровне все конкурентные процедуры, как правило, осуществляются через них (уполномоченные органы). Например, для заказчиков города Ставрополя такими органами являются: комитет Ставропольского края по государственным закупкам (региональный уполномоченный орган) [5] и комитет муниципального заказа и торговли администрации города Ставрополя (муниципальный уполномоченный орган) [6]. Закупки товаров (работ, услуг) для заказчиков города Ставрополя осуществляются муниципальным уполномоченным органом в следующих случаях:

- ремонт и содержание автомобильных дорог;
- привлечение кредитов кредитных организаций для финансирования дефицита бюджета;
- благоустройство территорий;
- совместные закупки;
- прочие закупки с начальной (максимальной) ценой контракта, не превышающей 20 млн рублей.

Во всех остальных случаях, за исключением закупок у единственного поставщика, закупки заказчиков города Ставрополя осуществляются региональным уполномоченным органом.

С точки зрения организационной структуры уполномоченного органа возможны следующие варианты:

1. По этапу проведения конкурентной процедуры:

- сектор проверки начальной (максимальной) цены контракта;
- сектор размещения документации о закупках;
- сектор рассмотрения заявок участников конкурентных процедур.

2. По объекту закупки конкурентной процедуры:

- сектор проверки начальной (максимальной) цены контракта;
- сектор осуществления закупок товаров;
- сектор осуществления закупок услуг;
- сектор осуществления закупок работ.

3. По видам конкурентных процедур:

- сектор проверки начальной (максимальной) цены контракта;
- сектор аукционов;
- сектор конкурсов;
- сектор запросов котировок.

2.2. Органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг (контрольные органы) для обеспечения нужд заказчиков. На муниципальном уровне осуществление закупочных процедур контролируется группой органов. Например, муниципальные закупки в городе Ставрополе наряду с органами общего контроля, расследования и надзора (региональные подразделения следственных органов и органов внутренних дел, органы прокуратуры Российской Федерации, Контрольно-счетная палата Ставропольского края, Контрольное управление Губернатора Ставропольского края, контрольно-счетная палата города Ставрополя) контролируют специально ориентированные органы:

1) отдел контроля закупок Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю;

2) отдел контроля закупок для государственных нужд министерства финансов Ставропольского края;

3) отдел контроля закупок для муниципальных нужд комитета финансов и бюджета администрации города Ставрополя.

Правовая подсистема включает правовые документы, регламентирующие и определяющие законность, прозрачность, эффективность процессов системы. Правовые основы муниципальной системы закупок формируются исходя из существующих федеральных и региональных нормативных правовых актов. Более того, каждый из участников системы обязан принять опре-

деленные документы, без которых в принципе невозможна закупочная деятельность. Безусловно, правовые основы осуществления закупок являются предметом исследования юристов, поэтому мы остановимся на тех из них, которые необходимы именно для эффективного функционирования всех организационных подсистем и их взаимодействия между собой на примере города Ставрополя.

Муниципальную нормативную базу в сфере закупок товаров, работ, услуг можно систематизировать следующим образом:

1. Общие муниципальные правовые акты:

1.1. Об уполномоченных органах в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд заказчиков.

1.2. О порядке взаимодействия заказчиков и уполномоченного органа по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

1.3. Об утверждении требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд, содержанию указанных правовых актов и обеспечению их исполнения в муниципальном образовании.

1.4. О правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций представительного органа местного самоуправления, контрольно-счетного органа местного самоуправления, исполнительного органа местного самоуправления, отраслевых (функциональных) и территориальных органов исполнительного органа местного самоуправления, в том числе подведомственных им муниципальных казенных учреждений.

1.5. Об утверждении правил определения требований к закупаемым представительным органом местного самоуправления, контрольно-счетным органом местного самоуправления, исполнительным органом местного самоуправления, отраслевыми (функциональными) и территориальными органами исполнительного органа местного самоуправления, в том числе подведомственными им муниципальными казенными и бюджетными учреждениями, отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен на них).

1.6. Об автоматизации закупок товаров, работ, услуг малого объема для обеспечения нужд заказчиков муниципального образования.

1.7. Об определении случаев осуществления банковского сопровождения контрактов.

1.8. О порядке взаимодействия заказчиков и уполномоченных органов по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при организации и проведении совместных конкурсов или аукционов на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения нужд муниципалитета.

1.9. Об утверждении порядка осуществления полномочий органом внутреннего муниципального финансового контроля исполнительного органа местного самоуправления муниципального образования по внутреннему муниципальному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд муниципального образования.

1.10. Об утверждении порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг муниципалитета.

1.11. Об утверждении положений об органах, ответственных за определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков и за осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения их нужд.

2. Локальные правовые акты заказчиков:

2.1. Правовые акты отраслевых (функциональных) и территориальных органов исполнительного органа местного самоуправления муниципального образования об утверждении требований к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен на них).

2.2. Правовые акты отраслевых (функциональных) и территориальных органов исполнительного органа местного самоуправления муниципального образования об утверждении нормативных затрат на обеспечение муниципальных функций и полномочий.

2.3. Правовые акты отраслевых (функциональных) и территориальных органов исполнительного органа местного самоуправления муниципального образования об утверждении положения о контрактной службе или о назначении контрактного управляющего.

2.4. Правовые акты отраслевых (функциональных) и территориальных органов исполнительного органа местного самоуправления муниципального образования об утверждении регламента проведения ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд заказчиков, подведомственных отраслевому (функциональному) и территориальному органу исполнительного органа местного самоуправления муниципального образования.

3. Локальные правовые акты уполномоченных органов:

3.1. Об утверждении примерных форм документов для проведения процедур закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд заказчиков муниципального образования.

3.2. О создании комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг муниципалитета.

Функциональная подсистема – это совокупность этапов функционирования структур организационной подсистемы в соответствии с нормами и правилами правовой подсистемы, направленных на достижение определённых ею результатов. Это своего рода порядок взаимодействия между участниками контрактной системы, который состоит из нескольких этапов.

Этап 1. Формирование документации о закупке:

1. Планирование, нормирование, общественное обсуждение закупок.
2. Определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта.
3. Подготовка типового утверждённого комплекта документации.

Этап 2. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя).

1. Согласование и размещение уполномоченным органом утверждённой заказчиком документации о закупке:

- 1.1. Проверка, разработка или отказ в размещении документации.
- 1.2. Размещение утверждённой заказчиком документации.
2. Прием и рассмотрение заявок участников, определение победителя конкурентной процедуры, с которым заключается контракт.
3. Осуществление закупки у единственного поставщика, в том числе через магазин малых объемов [7].

Этап 3. Контроль.

1. Проведение внеплановых проверок по следующим основаниям:
 - 1.1. Получение обращения участника закупки с жалобой на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа.
 - 1.2. Получение информации о признаках нарушения законодательства о закупках.
 - 1.3. Истечение срока исполнения ранее выданного контрольным органом предписания об устранении нарушения законодательства о закупках.
 - 1.4. Получение обращения о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

2. Проведение плановых проверок.
3. Внутренний муниципальный финансовый контроль.
4. Ведомственный контроль.

Этап 4. Заключение контракта по результатам конкурентной электронной процедуры.

1. Размещение заказчиком в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС) и на электронной площадке проекта контракта без подписи.

2. Подписание победителем электронной процедуры проекта контракта и размещение его на электронной площадке вместе с документом, подтверждающим предоставление обеспечения исполнения контракта, либо размещение протокола разногласий.

3. Рассмотрение заказчиком протокола разногласий (размещение в ЕИС и на электронной площадке доработанного проекта контракта либо повторное размещение контракта с указанием причин отказа учесть содержащиеся в протоколе разногласий замечания).

4. Подписание контракта заказчиком и размещение его в ЕИС и на электронной площадке.

Очевидно, что для эффективного функционирования система муниципальных закупок должна быть такой, чтобы алгоритм Закона № 44-ФЗ был полностью реализован до логического результата заключения и исполнения контрактов без шантажа заказчиков недобросовестными участниками закупок, корысти поставщиков и привлечения заказчиков к ответственности контролирующими органами. В рамках этой системы необходимо посредством взаимодействия заказчиков и органов, наделенных полномочиями в сфере закупок, обеспечивать реализацию комплекса условий, включающего:

- единый подход ко всем закупкам на территории муниципалитета;
- соблюдение действующих муниципальных нормативных актов в сфере закупок, регламентирующих деятельность всех заказчиков, в том числе при планировании и нормировании закупок;
- использование единых утвержденных форм документов для осуществления закупок;
- координацию деятельности казенных и бюджетных учреждений со стороны главных распорядителей средств бюджета и финансовых органов;
- обеспечение полного и комплексного сопровождения закупок уполномоченными органами при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) конкурентными способами – от этапа подготовки документации до заключения контракта;

– создание и ведение в муниципальном образовании реестра предельных (максимальных) цен на товары (работы, услуги), закупаемые для заказчиков конкурентными способами и у единственного поставщика;

– эффективный многоступенчатый контроль.

Результативность работы системы муниципальных закупок выражается в осуществлении закупочных процедур прозрачно, строго по логике закона, с максимальной защитой от ошибок и штрафов, в обязательном заключении и добросовестном исполнении муниципального контракта.

Ссылки:

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Кашаев И.В. Централизация закупок в Ставропольском крае как способ повышения их эффективности [Электронный ресурс] // Теория и практика общественного развития. 2020. № 6. С. 1–5. <https://doi.org/10.24158/tipor.2020.6.8> (дата обращения: 29.07.2020).
3. Подосинников Е.Ю., Мутылина К.О. Муниципальные закупки в системе государственного и муниципального заказа России // Научный вестник Крыма. 2017. №5 (10). С. 1–10.
4. О контрактной системе...
5. О некоторых мерах по совершенствованию государственного управления в Ставропольском крае [Электронный ресурс] : Постановление губернатора Ставропольского края от 14 марта 2016 г. № 92. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об уполномоченных органах в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд заказчиков [Электронный ресурс] : Постановление администрации города Ставрополя от 13 января 2014 г. № 47. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Нормативно-законодательная база для изучения курса «Управление государственными и муниципальными закупками». Часть 1. Закон № 44-ФЗ / сост.: О.С. Белокрылова [и др.]. Ростов н/Д., 2015. 304 с.

Редактор: Ситникова Ольга Валериевна
Переводчик: Мельников Евгений Вячеславович