

Е.Н. Соколова, А.В. Масленникова, И.А. Кубрак

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Статья посвящена проблемам управления системой муниципального заказа. Авторами обосновывается необходимость совершенствования не только законодательной базы, но и самой системы управления муниципальным заказом. Выявлены особенности контрактной системы на муниципальном уровне, а также предложен ряд мероприятий, направленных на повышение эффективности функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Ключевые слова: муниципальный заказ, социально-экономические процессы, органы муниципального управления, бюджетные средства, муниципальный менеджмент.

E.N. Sokolova, A.V. Maslennikova, I.A. Kubrak

DIRECTIONS OF IMPROVING THE SYSTEM OF FORMATION AND PLACEMENT OF THE MUNICIPAL ORDER

The article is devoted to the problems of managing the municipal order system. The authors substantiate the need to improve not only the legislative base, but also the system of municipal order management. The peculiarities of the contract system at the municipal level are revealed, as well as a number of measures aimed at increasing the efficiency of the contract system in the sphere of procurement of goods, works and services for provision of municipal needs.

Keywords: municipal order, social and economic processes, bodies of municipal administration, budgetary funds, municipal management.

Цель развития системы муниципального заказа – формирование конкурентной среды в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, предоставление населению возможностей по решению вопросов местного значения, что будет способствовать

совершенствованию системы местного самоуправления.

Одним из ведущих регуляторов на муниципальном уровне является система муниципального заказа, которая трактуется как совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг для муниципальных нужд [1].

Предметом муниципального заказа могут быть работы по благоустройству

© Соколова Е.Н., Масленникова А.В.,
Кубрак И.А., 2018.

территории, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, реконструкции и капитальному ремонту дорог, переработки и утилизации отходов, оказание иных услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения.

Сфера применения муниципального заказа и его объем выбираются с учетом реально имеющихся ресурсов и приоритетов в решении отдельных задач.

Основными принципами осуществления муниципального заказа являются: информационная открытость закупки; экономное, целевое и эффективное расходование бюджетных средств; соблюдение равноправия, справедливости и свободы конкуренции.

Процесс формирования и реализации муниципального заказа в разных муниципальных образованиях происходит по-разному и, как правило, состоит из четырех этапов.

На *первом этапе* происходит сбор заявлений о потребностях бюджетных организаций в услугах и разных видах товаров, но в пределах плановых цифр бюджетных ассигнований на следующий финансовый год.

На *втором этапе* осуществляется разработка сводного плана муниципального заказа.

На *третьем этапе* определяются заказчики по отдельным позициям муниципального заказа, которые наделяются правами заключать муниципальные контракты с исполнителями услуг и поставщиками продукции.

На *четвертом и последнем этапе* выполняется размещение муниципального заказа.

Размещение государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации выполняется в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ [2], в котором прописаны все возможные способы размещения государственных и муниципальных заказов, а также четко сформулированы алгоритмы действий участников данных процессов, их права и обязанности.

При осуществлении закупки для нужд бюджетных учреждений, заказчики должны выбрать способ размещения заказа, срок проведения процедуры и объем закупки, а также разместить заказ в виде планов-графиков на официальном сайте, где он будет доступен любому пользователю сети Интернет. Каждый из способов размещения заказа разрабатывается в соответствии с четкими требованиями к документации.

Конкурс является самым сложным способом размещения заказа. Определить победителя можно по критериям, которые заранее утверждены в конкурсной документации, например, такие, как: квалификация, качество, срок поставки, цена. Побеждает участник с лучшими условиями исполнения контракта.

Запрос котировок – способ, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных и муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц через размещение извещения на официальном сайте. Победителем становится участник, предложивший наиболее низкую цену контракта. Заказчик или уполномоченный орган вправе осуществлять размещение заказа путем запроса котировок, если начальная (максимальная) цена контракта не превышает пятисот тысяч рублей [2].

Под аукционом понимаются торги. Победителем также признается лицо, предложившее самую низкую цену контракта. Закрытые аукционы проводятся исключительно в тех случаях, когда сведения заказа на поставку товаров, работ или услуг составляют государственную тайну, при условии, что они содержатся в документации об аукционе или в проекте контракта.

Федеральным законом № 44-ФЗ [2] были введены новые определения и термины. Из них, в первую очередь, стоит обратить внимание на понятие «контрактная система», которая представляет собой «совокупность участников контрактной системы». Из данного утверждения следует, что в отечественном законодательстве контрактная система рас-

сматривается как перечисление ее участников. Однако это не до конца правильное представление. Вероятнее всего данное определение было заимствовано из американского законодательства, где говорится, что Федеральная контрактная система сосредотачивает организацию закупок по выполнению большинства государственных программ и не ограничивается только указанием ее участников, а представляется как закупочная деятельность в целом.

Еще одно нововведение Федерального закона № 44-ФЗ – планирование, предусмотренное главой 2, как отдельный этап закупок для государственных и муниципальных нужд. Оно предусматривает разработку, утверждение и ведение планов закупок и планов-графиков закупок.

Одним из главных принципов является принцип прозрачности закупок, и реализация этого принципа была достигнута путем создания общедоступной Единой информационной системы, в которой публикуются все сведения о планах закупок, реестры заключенных контрактов и недобросовестных поставщиков, результаты аудита и мониторинга закупок и многое другое. Единая информационная система с каждым годом совершенствуется, становясь более автоматизированной и легкой в использовании, что нельзя не отметить как положительную тенденцию. Все вышперечисленное способствует цифровизации экономики государственного и муниципального управления.

Приоритетная задача органов муниципального управления на данном этапе – это выявление недостатков системы управления муниципальным заказом. Анализ публикаций по реализации государственной региональной политики в области повышения конкурентоспособности территорий [4–6], а также ряда публикаций, посвященных реализации Федерального закона № 44-ФЗ [2; 7–10], выявил следующие проблемы и позволил сформулировать ряд мероприятий по их решению.

Во-первых, на данный момент не решены проблемы чисто технического характера. Вопросы отлаженности и бесперебойной работы Единой информационной системы в сфере закупок традиционно на повестке дня. В том числе, за последний период зафиксировано много жалоб, которые связаны с неудовлетворительной работой портала закупок и ошибок в формах документов.

Во-вторых, имеет место несвоевременная актуализация информации для пользователей Единой информационной системы в связи с периодическими изменениями в нормативно-правовой базе. Некоторые операции по обновлению контента до сих пор приходится делать вручную. Поэтому для обеспечения эффективной работы контрактной системы необходима дальнейшая автоматизация обновления официального сайта Единой информационной системы в сфере закупок и соответствующих региональных систем.

В-третьих, высокие временные затраты даже на процесс размещения документов для участия в обычной закупке. Важно отметить, что одно только определение начальной максимальной цены контракта через официальный сайт может занять до тридцати минут, а на практике одна закупка может включать десяток позиций.

В-четвертых, повсеместно наблюдается дефицит квалифицированных кадров, работающих в системе муниципальных закупок. Специалист в сфере размещения заказа для муниципальных нужд должен быть компетентным и быстро ориентироваться в значительном перечне нормативных документов, написанных сложным для понимания языком. Более того, потенциальным исполнителям муниципальных контрактов вообще не хочется вникать в юридические тонкости ведения работ по муниципальным контрактам. Таким образом, далеко не все заказчики, не говоря уже об исполнителях, имеют в своем штате профессионалов, способных грамотно реализовывать процедуры размещения и исполнения заказа.

Как результат, многочисленные ошибки в процессе планирования и размещения заказа, которые влекут за собой наложение штрафов. Важное наблюдение: те, кто прошел обучение, часто уходят из профессии из-за высокой ответственности и боязни штрафных санкций.

В-пятых, новации в законодательстве в сфере государственных и муниципальных закупок в целом можно оценить положительно, но, тем не менее, некоторые положения носят противоречивый характер и вызывают ряд вопросов. Целесообразно на муниципальном уровне формировать предложения по совершенствованию отдельных положений Федерального закона № 44-ФЗ [2], а также доводить рекомендации до сведения законодательной власти.

В-шестых, дублирование информации в плане-графике закупок и плане закупок. План-график более детально описывает и дополняет план закупок отдельными показателями. Но нужно ли предусматривать два документа со схожим содержанием? Вопрос пока остается открытым.

В-седьмых, особенностью реализации контрактной системы на муниципальном уровне является низкая эффективность общественного контроля и экспертизы муниципальных закупок. Не все заказчики учитывают предложения экспертов, да и число экспертов обычно невелико, так как на общественные отношения, которые регулируются законодательством о контрактной системе закупок, действие Федерального закона № 212-ФЗ от 21.07.2014 [3] не распространяется. Важность контроля со стороны общественности за осуществлением органами местного самоуправления и территориальными органами исполнительной власти своих функций неоднократно подчеркивалась. Необходимо внести соответствующие изменения в законодательство, дабы усилить позиции общественного контроля в сфере муниципальных закупок, который будет направлен на: совершенствование и развитие контрактной системы в сфере за-

купок; выявление и предупреждение нарушений требований законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок; информирование о выявленных нарушениях заказчиков. Также целесообразно сформулировать и выделить общие и специальные принципы общественного контроля. Общие принципы должны включать в себя принципы верховенства права и законности, а специальные – комплекс принципов, которые закреплены в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок, например, принцип стимулирования инноваций и принцип обеспечения конкуренции.

В качестве субъектов общественного контроля могут выступать: общественные организации или сами участники закупок. В качестве примера эффективного общественного контроля можно рассмотреть проект Общественного народного фронта «За честные закупки».

В-восьмых, актуальнейшей проблемой является вопрос соотношения цены и качества при выборе исполнителей по муниципальным контрактам. К сожалению, на данный момент Федеральный закон № 44-ФЗ не является гарантом приобретения не только безопасной, но и качественной продукции, так как главным критерием при определении поставщика выступает низкая цена. Вопрос эффективного использования средств основывается исключительно на экономии финансовых ресурсов на момент совершения закупки. Большинство специалистов давно признали крайнюю неэффективность отбора предложений, исходя только из цены. Необходимо не забывать об опасности приобретения товаров, фактические показатели безопасности и качества которой не соответствуют требованиям заказчика, по причине отсутствия системы независимого подтверждения соответствия, как на этапе совершения закупки, так и в момент приемки продукции. Участники закупок, являющиеся малыми и средними предприятиями, не имеют квалифицированных специалистов и необходимой испыта-

тельной базы, вследствие чего заявляемое ими соответствие предлагаемых товаров требованиям стандартов ставится под сомнение. А закон, тем временем, не предоставляет заказчикам право требования у претендентов на заключение контракта декларации о соответствии, которая была бы оформлена третьей стороной. Из этого следует, что, *в-девятых*, одним из перспективных направлений совершенствования управления системой формирования муниципального заказа можно считать централизацию управления муниципальными закупками. Один из вариантов – создание уполномоченного подразделения в пределах Администрации муниципального района. Недостаток – определенные материальные затраты на реализацию данного предложения, а также не исключена в будущем возможность коррупции со стороны лиц, которые принимают решения. Использование услуг сторонней орга-

низации по оценке условий проведения закупки повышает обоснованность и объективность выводов, так как есть прямая заинтересованность консалтинговой фирмы в квалифицированной оценке, но при этом увеличиваются затраты. В любом случае, целенаправленная профессиональная деятельность по формированию муниципального заказа, его исполнению и контролю вероятнее всего будет способствовать совершенствованию системы муниципального заказа и общественного контроля.

В заключение необходимо отметить, что институт муниципального заказа находится в стадии становления. По мере реализации предложенных мероприятий по совершенствованию контрактной системы на муниципальном уровне и грамотное управление данным процессом будут способствовать росту эффективности муниципальных закупок.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) [Код доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/].
2. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция) [Код доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/].
3. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 N 212-ФЗ (последняя редакция) [Код доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809].
4. *Соколова Е.Н., Масленникова А.В.* Повышение конкурентоспособности территорий как приоритетное направление государственной региональной политики // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 6. – С. 244–248.
5. *Соколова Е.Н., Масленникова А.В., Кубрак И.А.* Социальная политика российского бизнеса как способ формирования социального капитала территорий // Финансовая экономика. – 2017. – № 2. – С. 55–63
6. *Глинкина О.В.* Инновационное развитие России: сценарный подход // Сб. научных статей и материалов МВШЭ-фин. ин-та «Общественно-политическое и экономическое развитие современ. славян. государств» / Финансовый ин-т Высшая школа экономики. – М. : ООО «Пантеон», 2013. – С. 21–29.
7. *Крамин Т.В., Григорьев Р.А., Крамин М.В.* Оценка влияния федеральной контрактной системы России на эффективность государственных закупок: региональный анализ // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2015. – № 3 (22). – С. 30–33.

8. *Косарев К.В.* Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // *Право и экономика*. – 2013. – № 7. – С. 21–26.

9. *Акулич Е.И.* Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок // *Российское предпринимательство*. – 2015. – № 4 (274). – С. 623–634.

10. *Бакина И.С.* Проблемы правоприменения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ: региональный аспект // *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. – 2016. – Т. 11. – С. 2596–2600.

Literatura

1. Byudzhetyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 N 145-FZ (red. ot 28.12.2017) [Kod dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/].

2. Federal'nyj zakon «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» ot 05.04.2013 N 44-FZ (poslednyaya redakciya) [Kod dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/].

3. Federal'nyj zakon «Ob osnovah obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii» ot 21.07.2014 N 212-FZ (poslednyaya redakciya) [Kod dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/].

4. *Sokolova, E.N., Maslennikova, A.V.* Povyshenie konkurentosposobnosti territorij kak prioritetnoe napravlenie gosudarstvennoj regional'noj politiki // *Ehkonomika i predprinimatel'stvo*. – 2017. – № 6. – С. 244–248.

5. *Sokolova, E.N., Maslennikova, A.V., Kubrak, I.A.* Social'naya politika rossijskogo biznesa kak sposob formirovaniya social'nogo kapitala territorij // *Finansovaya ehkonomika*. – 2017. – № 2. – С. 55–63

6. *Glinkina, O.V.* Innovacionnoe razvitie Rossii: scenarnyj podhod // *Sb. nauchnyh statej i materialov MVSHEH-fin.in-ta «Obshchestvenno-politicheskoe i ehkonomicheskoe razvitie sovrem.slavyan.gosudarstv» / Finansovyj in-t Vysshaya shkola ehkonomiki*. – М. : ООО «Panteon», 2013. – С. 21–29.

7. *Kramin, T.V., Grigor'ev, R.A., Kramin, M.V.* Ocenka vliyaniya federal'noj kontraktnoj sistemy Rossii na ehffektivnost' gosudarstvennyh zakupok: regional'nyj analiz // *Vektor nauki Tol'yattinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ehkonomika i upravlenie*. – 2015. – № 3 (22). – С. 30–33.

8. *Kosarev, K.V.* Nekotorye problemy Federal'nogo zakona «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» // *Pravo i ehkonomika*. – 2013. – № 7. – С. 21–26.

9. *Akulich, E.I.* Aktual'nye problemy sovershenstvovaniya normativnoj pravovoj osnovy regulirovaniya gosudarstvennyh zakupok // *Rossijskoe predprinimatel'stvo*. – 2015. – № 4 (274). – С. 623–634.

10. *Bakina, I.S.* Problemy pravoprimeniya Federal'nogo zakona «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ: regional'nyj aspekt // *Nauchno-metodicheskij ehlektronnyj zhurnal «Koncept»*. – 2016. – Т. 11. – С. 2596–2600.