

М.В. Зинченко

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК ПО КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

В статье раскрываются положения в области закупочного законодательства по контрактной системе. Затронуты проблемы децентрализации закупок для государственных и муниципальных нужд. Предложены новые подходы по совершенствованию системы закупочного законодательства.

Ключевые слова: государственные и муниципальные закупки, контрактная система, принципы закупочного законодательства, межмуниципальные закупки, мониторинг, аудит, контроль.

IMPROVING THE SYSTEM OF STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT CONTRACT SYSTEM

The article describes the situation in the field of procurement legislation on contract system. The problems of decentralization of procurement for state and municipal needs. New approaches to improve the system of procurement legislation.

Key words: government and municipal procurements, contract system, procurement legislation, intermunicipal procurement, monitoring, audit, control.

В современных условиях государственные и муниципальные органы власти являются субъектами отношений на рынке, взаимодействие с ними должно строиться на тех же принципах, что и между сторонами любой рыночной сделки. В то же время государственный и муниципальный заказы являются инструментами удовлетворения общественных потребностей, и деятельность органов государственной власти, местного самоуправления должна быть направлена на то, чтобы заказываемые товары, работы и услуги в наибольшей степени соответствовали потребностям общества.

На современном этапе деятельность органов государственной и муниципальной власти в области закупок сопровождается сменой законодательства со значительным усилением процедур контроля, что показывает процессы становления системы закупок. Российская практика государственного и муниципального заказа подтвердила, что в отсутствие инструментов аудита и мониторинга поставок у поставщиков появляется соблазн уклониться от исполнения обязательств, в результате (особенно в первые годы после принятия законодательства в области закупок) бюджетные средства нередко использовались неэффективно в результате непоставок или некачественных поставок.

Следует отметить, что государственный и муниципальный заказ – общемировая практика обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов власти. При этом, однако, необходимо учитывать, что российская практика государственного заказа имеет существенно меньший период использования, требуется поиск необходимых форм и методов работы с поставщиками.

Вступивший в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 №44-ФЗ в значительной степени усиливает систему контроля, аудита и мониторинга в сфере закупок с помощью принципов в нем реализованных.

На наш взгляд, наиболее важными из них являются:

принцип открытости и прозрачности, который обеспечивает свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере госзаказа и осуществляемых закупках путем размещения в единой информационной системе;

принцип обеспечения конкуренции, направленный на создание равных условий для участников закупок;

принцип профессионализма заказчика, основанный на привлечении квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок, в том числе с привлечением специализированных организаций по поддержке и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок;

принцип единства контрактной системы в сфере закупок при осуществлении государственного заказа, основывающийся на единых принципах и подходах, предусмотренных законом №44-ФЗ, и позволяющий обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита, а также контроля в сфере закупок.

Следует отметить, что последний принцип основан на трех независимых процессах: аудит; контроль; мониторинг.

Мониторинг закупок – это система наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о закупках, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Он осуществляется в целях оценки степени достижения целей осуществления закупок; оценки обоснованности закупок; совершенствования законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок [1].

Мониторинг закупок в сфере государственного заказа ведется, прежде всего, на стадии размещения и исполнения, так как позволяет отследить финансовые показатели закупки и ее соответствие заявленным целям.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной Палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов РФ, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы существуют в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований [1].

Аудит в сфере государственного заказа распространяется на все стадии, за исключением планирования, однако при определенных условиях (например, определении необходимости той или иной закупки) может затрагивать и ее.

Контроль в сфере закупок государственного заказа осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, т.е. – субъектов отношений [1].

Основным отличием контроля от аудита является то, что аудит направлен на условия сделки в рамках госзаказа, а контроль – на поведение субъектов отношений, правомерности их действий. При этом контроль, в отличие от других механизмов, затрагивает все этапы реализации государственного заказа.

На сегодняшний день в большинстве муниципальных образований размещение муниципального заказа производится децентрализованно – каждое структурное подразделение администрации самостоятельно изыскивает поставщиков (в пределах выделенных бюджетных средств) и заключает муниципальные контракты. Однако в администрациях ряда городов для организации работ по муниципальному заказу созданы специальные структурные подразделения. Наличие такой службы позволяет экономически грамотно рассматривать предложения, поступающие от потенциальных исполнителей и структурных подразделений администрации, проводить единую политику в части муници-

пального заказа, организовывать конкурсы, подписывать контракты на весь объем муниципального заказа, осуществлять контроль за их выполнением.

Проблема децентрализации закупок характерна для многих небольших муниципальных образований. Заказчики, как правило, не имеют возможности профессионально разбираться в закупках товаров, работ, услуг. Предполагается, что в перспективе это будут делать профессиональные уполномоченные органы, через которых должно осуществляться размещение заказов и которые разбираются в характеристиках различных товаров, работ и услуг. В функционал уполномоченных органов должны входить вопросы организации планирования, проверки обоснованности начальной цены контракта, формирования корректного технического задания, проведения процедуры торгов, сопровождение процедуры заключения и исполнения контракта, анализ конечного результата.

Суть данного предложения состоит в том, чтобы организовать в рамках администрации муниципального образования либо нанять на коммерческой основе фирму с целью определить насколько эффективной будет закупка, какие условия по закупкам будут решающими, какие требования к участникам должны быть установлены для каждого случая муниципального заказа.

Рассмотрим возможные варианты организации такой деятельности:

- 1) создание соответствующего подразделения в рамках администрации;
- 2) конкурс на выполнение данных работ.

Первый вариант имеет то достоинство, что он позволит устанавливать собственные критерии оценки, однако потребует материальных затрат. Кроме того, ввиду централизации существенно увеличивается возможность коррупции со стороны лиц, принимающих решения.

Второй вариант более предпочтителен, так как использование сторонних услуг по оценке условий закупок позволит повысить их объективность и обоснованность ввиду прямой заинтересованности фирмы-консультанта в результатах оценки предложений. Здесь также будут необходимы материальные затраты, но исключается коррупционная составляющая.

Необходимо отметить, что централизацию закупок для муниципальных нужд можно осуществлять с позиции межмуниципального и межрегионального взаимодействия, что позволит оптимизировать закупки.

Данное предложение состоит в том, чтобы оптимизировать процесс материально-технического снабжения в рамках более крупных объединений: вместо администрации населенного пункта – в рамках района или нескольких районов.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью (ч.4 ст.8 в сочетании с ч.1 ст.68 ФЗ № 131-ФЗ), а также другие межмуниципальные организации, – например, создаваемые в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления нескольких муниципальных образований, некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов (ч.4 ст.8 в сочетании со ст.69 ФЗ № 131-ФЗ). Деятельность таких межмуниципальных объединений осуществляется в соответствии с требованиями гражданского законодательства [2].

Межмуниципальные объединения – формы совместной хозяйственной деятельности – используют муниципальными образованиями для совместного решения вопросов местного значения; соответственно им не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления (ч.4 ст.8 Закона № 131-ФЗ).

В Амурской области органами местного самоуправления вопросы организации межмуниципальных хозяйственных обществ для предоставления муниципальных услуг практически не проработаны. Сложность – в согласовании интересов различных муниципальных образований и выработке механизмов обеспечения интересов каждого муниципального образования вне зависимости от численно-

сти жителей и статуса муниципального образования, в решении вопросов использования объектов муниципальной собственности или передачи этих объектов в собственность созданных организаций.

В условиях ограниченности ресурсов возрастает значимость оптимизации расходов на обеспечение вспомогательных функций. В связи с этим возможны четыре подхода к организации аутсорсинга вспомогательных функций местных администраций:

1) передача функций вспомогательного обслуживания местных администраций сторонней организации на контрактной основе;

2) разделение вспомогательных функций между администрациями различных поселений на договорной основе;

3) осуществление некоторых функций поселенческих администраций районной администрацией на договорной основе;

4) смешанное разделение функций. Этот подход предполагает сочетание перечисленных вариантов аутсорсинга функций вспомогательного обслуживания.

Следует отметить, что в российских условиях возможность подобного подхода установлена в ст. 25 Закона №44-ФЗ, в результате чего возникает возможность проведения закупок между ближайшими муниципальными образованиями.

Таким образом, предложенные меры по совершенствованию системы закупок для муниципальных нужд заключаются в следующем:

1) первым по значимости мероприятием считаем централизацию оценки муниципального заказа, что позволит выбрать оптимальные условия проведения конкурсов;

2) вторым по значимости считаем использование межмуниципального и межрегионального взаимодействия для оптимизации покупок.

Основными условиями эффективной реализации предложенных мероприятий являются создание межмуниципальной организации, осуществляющей взаимодействие с поставщиками, и централизация оценки планируемых закупок с тем, чтобы исключить возможности злоупотреблений со стороны поставщиков. В совокупности данные мероприятия могут дать более 80% всего снижения затрат.

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Закон РФ №44-ФЗ от 05.04.2013. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Закон РФ №131-ФЗ от 06.10.2003 // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.

3. Миронова, Н. Современные процессы реорганизации межмуниципального сотрудничества в России // Муниципальная власть. – 2012. – № 10. – С. 16-24.

4. Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. – М.: Юстиц-Информ, 2010. – 432 с.