

УДК/UDC 342.553

К вопросу о правовом регулировании муниципального заказа

Никулина София Алексеевна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: sofialexnik@mail.ru

Юшко Александр Викторович

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного
и финансового права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: jushko@iubox.ru

Аннотация

В данной статье авторы рассматривают особенности размещения муниципального заказа в Российской Федерации. Для подробного изучения вопроса исследуются принципы осуществления муниципального заказа (принцип транспарентности, подотчетности и соблюдения процедур, открытой конкуренции, справедливости, экономичности конкурсных процедур, добровольности), этапы его формирования и исполнения, способы размещения (конкурс — открытый, закрытый и двухэтапный, электронный аукцион, запрос котировок, закупка у единственного поставщика). Авторы рассматривают такие понятия, как муниципальный заказ, муниципальный контракт, предмет муниципального заказа. Также в статье указано, кто имеет право выступать заказчиком и участником в системе муниципального заказа. В статье представлены актуальные проблемы, непосредственно связанные со сферой муниципального заказа (проблема недобросовестности поставщиков).

Ключевые слова: муниципальный заказ, принципы осуществления муниципально-го заказа.

On the Issue of Legal Regulation of the Municipal Order

Nikulina Sofiya Alekseyevna
Student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: sofialexnik@mail.ru

Yushko Aleksandr Viktorovich
Candidate of Law, senior lecturer at the Department of Administrative and Financial Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: jushko@iubox.ru

Abstract

In this article, the authors examine the features of the placement of the municipal order in the Russian Federation. In order to study the issue in full detail, the article touches upon the principles of implementation of the municipal order (the principle of transparency, accountability of procedures, open competition, fairness, efficiency of competitive procedures, voluntariness), the stages of its formation and execution, methods of placement (competition—open, closed, and two-stage, electronic auction, request for quotations, purchase from a single supplier). The authors consider such concepts as the municipal order, the municipal contract, the subject of the municipal order. The article also specifies who has the right to act as the customer and the participant in system of the municipal order. The article presents the problems directly related to the sphere of actual municipal order (the problem of dishonesty of suppliers).

Key words: municipal order, principles of implementation of the municipal order.

Муниципальное право — одна из производных отраслей российского права, возникшая в результате развития местного самоуправления и законодательства о нем [1]. Муниципальное право включает в себя множество различных институтов. В данной статье рассматривается институт муниципального заказа.

Система муниципального заказа — один из важнейших способов регулирования экономических процессов на уровне муниципалитета. Под данным термином понимают инструмент повышения эффективности расходования средств местных бюджетов [2]. Именно муниципальный заказ способствует обеспечению муниципальных нужд. Заказчиками в этих отношениях выступают органы местного самоуправления и местные учреждения. Данная деятельность регламентируется ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Его нормы определяют порядок размещения заказов на всей территории РФ.

Говоря о муниципальном заказе, необходимо упомянуть такое понятие, как муниципальный контракт. В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ, муниципальный контракт — это договор, заключенный от имени муниципального образования муниципальным заказчиком для обеспечения муниципальных нужд [3], под которыми, в свою очередь, понимают потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков, обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования, в товарах, работах или услугах, которые необходимы для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий. Муниципальный заказ же представляет собой совокупность всех заключенных контрактов на поставку соответствующих товаров, производство работ и оказание услуг.

Как правило, предметом муниципального заказа выступают работы, связанные со строительством, реконструкцией или ремонтом дорог и инфраструктуры, благоустройством территории муниципального образования, переработкой отходов, содержанием жилищного или нежилого муниципального фонда, его обслуживанием, ремонтом, т. е. работы, связанные с муниципальной собственностью, являющейся основным ресурсом городского развития.

Благодаря системе муниципального заказа появляется возможность минимизации расходов местного бюджета, развития отдельных

видов услуг, которые рыночный механизм неспособен регулировать в должной мере, сокращения сроков исполнения и обеспечения качества предоставляемых услуг.

Система муниципального заказа имеет несколько важнейших факторов его развития в муниципальном образовании. Первый фактор — экономический, выражающийся в доходах местного бюджета, деятельности и результатах предприятий, получивших муниципальный заказ, деятельности органов местного самоуправления, обеспечении развития транспорта, коммуникаций и т. д. Второй фактор — экологический, который связан с использованием чистых сооружений и предприятий по переработке отходов. Третьим выступает социальный фактор, который выражается в защите и обеспечении занятости населения, обеспечении прав и свобод граждан, здравоохранении и пр. [4]

Муниципальный заказ осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- Принцип транспарентности. Он заключается в предоставлении участниками и организациями, имеющими отношение к закупкам, пригодной информации.
- Принцип подотчетности и соблюдения процедур. Этот принцип подразумевает соблюдениекупающими организациями установленного муниципального заказа, что обеспечивает доступность государственного и общественного контроля.
- Принцип открытой конкуренции. В соответствии с этим принципом для всех участников закупок должна создаваться конкурентоспособная среда.
- Принцип справедливости. Обеспечиваются равные возможности для всех предприятий и фирм, желающих получить заявки на поставку товаров или услуг для удовлетворения муниципальных нужд. Такие требования позволяют избежать дискриминационных мер в отношении участвующих лиц.
- Принцип экономичности конкурсных процедур. Подразумевает снижение расходов на проведение процедуры конкурентоспо-

собного аукциона.

- Принцип добровольности. Под ним понимается отражение законной природы отношений при составлении и заключении контрактов муниципального заказа [5].

В зависимости от вида муниципального образования применяются различные схемы формирования и исполнения муниципального заказа, но в основном этот процесс состоит из четырех этапов.

На первом этапе в период подготовки местного бюджета на будущий финансовый год осуществляется сбор заявок бюджетных организаций, в которых содержатся сведения о необходимости предоставления различных видов продукции и услуг. Далее составляется сводный план муниципального заказа (второй этап). На третьем этапе определяется, кто будет обладать правом заключения муниципальных контрактов с поставщиками продукции и исполнителями услуг. Заключительный, четвертый, этап характеризуется размещением муниципального заказа, учетом муниципальных контрактов и последующим контролем их исполнения.

В качестве муниципальных заказчиков выступают органы местного самоуправления и муниципальные учреждения. Претендовать на заключение муниципального контракта вправе любое физическое (включая индивидуальных предпринимателей) и юридическое лицо.

Потенциальные поставщики (исполнители, подрядчики) должны соответствовать различным требованиям (в зависимости от характера муниципального контракта): наличие профессиональных знаний, квалификации, финансовых средств, необходимых трудовых ресурсов и т. д. Кроме того, они не должны находиться в процессе ликвидации (если поставщик — юридическое лицо), быть признаны банкротами, неплатежеспособными. В случае наложения ареста на имущество организации или приостановлении ее экономической деятельности она не вправе быть поставщиком.

В муниципальном заказе также участвуют органы муниципального финансового контроля. Муниципальный контроль — деятельность орга-

нов местного самоуправления по организации и проведению на территории муниципального образования проверок по соблюдению требований, установленных муниципальными правовыми актами, законами субъектов, федеральными законами РФ [6]. Данные органы осуществляют контроль за соблюдением требований к обоснованию и обоснованности закупок, правил нормирования в данной сфере, соответствием поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги условиям контракта и т. д.

В России нет единой службы, в компетенцию которой входила бы организация муниципального заказа и ответственность за его проведение. Структурные органы местной администрации вынуждены самостоятельно искать соответствующего поставщика. С этой целью муниципальный заказ размещается с помощью одного из законодательно утвержденных способов, таких как конкурс, аукцион, запрос котировок и предложений, закупка у единственного поставщика.

При размещении заказа путем проведения конкурса с участника не взимается плата, кроме случаев, когда этим участником запрашивается конкурсная документация. Также заказчик в обязательном порядке устанавливает требование к обеспечению заявок (денежными средствами или банковскими гарантиями), если начальная или максимальная цена контракта превышает 5 млн рублей. Участник конкурса имеет право изменить или отозвать свою заявку до того момента, когда будут вскрыты конверты с заявками. Они рассматриваются в течение 20 дней, после чего конкурсная комиссия признает заявку надлежащей или отклоняет ее [3].

Победителем становится участник, предложивший лучшие условия исполнения контракта. С ним в дальнейшем заключается контракт в соответствии с условиями, указанными в заявке и в конкурсной документации.

В закрытом конкурсе доступ к информации о закупке имеет ограниченный круг лиц, удовлетворяющих соответствующим требованиям. Такой конкурс проводится в случаях, если в документацию о закупке

или проект контракта включены сведения, составляющие государственную тайну, если заключен контракт на страхование, транспортировку или охрану предметов искусства или если заказчик закупает уборку помещений и услуг водителя для судей и судебных приставов. Проведение конкурса должно быть согласованно с федеральным органом исполнительной власти, которой уполномочен осуществлять контроль в сфере размещения заказов, в течение десяти дней со дня поступления такого обращения. В отличие от открытого конкурса, вся информация о закрытом конкурсе не подлежит опубликованию в СМИ и размещению в интернете.

Двухэтапный конкурс — конкурс, при котором заказчик сообщает информацию о закупке неограниченному кругу лиц посредством единой информационной системы извещения. К участникам такого конкурса предъявляются единые требования, а победителем считается тот участник, который принял участие в обоих этапах и на втором этапе предложил лучшие условия выполнения заказа.

Электронный аукцион представляет собой аукцион, в котором информация о закупке сообщается неограниченному кругу лиц с помощью размещения в единой информационной системе извещения о проведении данного аукциона и документации о нем. К участникам предъявляются единые и дополнительные требования, а оператор обеспечивает проведение данного аукциона на электронной площадке.

Электронный аукцион проводится в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством РФ, или в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Запрос котировок — способ определения поставщика, при котором информация о товарах, работах или услугах, закупаемых для муниципальных нужд, сообщается неограниченному кругу лиц с помощью размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок. Победителем станет тот участник, который предложит наиболее низкую цену контракта.

Для размещения заказа таким способом необходимо, чтобы начальная (максимальная) цена не превышала 500 000 рублей. Взимание платы с участников не допускается.

Перечень, при которых закупка производится у единственного поставщика, содержит более 50 оснований. Наиболее востребованными являются следующие:

- 1) поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг, отнесенных к сфере деятельности субъектов естественных монополий;
- 2) закупка товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 000 рублей;
- 3) оказание услуг по водо-, тепло-, газоснабжению, водоотведению, подключению к сетям инженерно-технического обеспечения, хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ;
- 4) осуществление поставки культурных ценностей;
- 5) открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, повторный конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений признаны не состоявшимися и т. д.

Выбором формы проведения мероприятий по контрактам и установлением критериев отбора поставщиков этих контрактов занимается администрация муниципального образования.

Система муниципального заказа не лишена недостатков. Необходимо совершенствование контрактной системы, а именно в сфере ответственности сторон за неисполнение контрактных обязательств. Часто заказчики сталкиваются с недобросовестными поставщиками, которые, занижая цены ради получения контракта, нарушают сроки выполнения работ или поставляют низкокачественные товары. И хотя такие поставщики могут быть включены в реестр недобросовестных поставщиков, они находят способы снова участвовать в закупках (например, создав фирму-однодневку). Заказчик вправе обратиться в суд с требованием возмещения убытков, но, как правило, это длительный процесс, а штра-

фы, налагаемые на поставщиков, несущественные. Иногда участник закупок вносит банковские гарантии, которые являются необеспеченными или же поддельными.

Единая информационная система (портал, используемый при проведении муниципальных закупок), хотя и имеет важное значение для обеспечения информационной прозрачности всего процесса закупок, не решает всех проблем.

Первоочередной задачей в развитии системы муниципального заказа является совершенствование методов обеспечения муниципальных контрактов, информационной системы и создание условий, в которых заказчики будут защищены от недобросовестных поставщиков.

Таким образом, муниципальный заказ — это совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств местного бюджета, направленная на удовлетворение муниципальных нужд. Осуществляется он в соответствии с принципами транспарентности, подотчетности и соблюдения процедур, открытой конкуренции, справедливости, экономичности конкурсных процедур, добровольности. Муниципальный заказ имеет четыре этапа формирования и исполнения. Способами размещения заказа являются конкурс, электронный аукцион, запрос котировок, закупка у единственного поставщика.

Список литературы

1. Беликов В. И., Очаковский В. А. Экономическая основа местного самоуправления как комплексный институт муниципального права // Перспективные научные исследования: Сборник статей Международной научно-практической конференции. Оренбург: ООО «Научно-исследовательский центр „Антровита“», 2017. С. 219–222.
2. Шастина А. Р. Муниципальное право: учеб. пособие // Иркутск: Изд-во БГУ, 2015. 89 с.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

4. Ефремчикова А. А. Муниципальный контроль в системе местного самоуправления в зарубежных странах // Перспективные научные исследования: Сборник статей Международной научно-практической конференции. Оренбург: ООО «Научно-исследовательский центр „Антровита“», 2017. С. 223–226.

5. Прохоренко Л. Я. Принципы размещения муниципального заказа // Молодой ученый. 2015. № 12. С. 628–630.

6. Мелкумян К. А. К вопросу о сущности правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Перспективные научные исследования: Сборник статей Международной научно-практической конференции. Оренбург: ООО «Научно-исследовательский центр „Антровита“», 2017. С. 231–234.