


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК

Заведующий
кафедрой конституционного и
муниципального права,
доктор юридических наук, профессор
 Г.Н. Чеботарев
06 декабря 2019 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация
деятельности органов публичной власти»

Выполнила работу
Студентка 3 курса
заочной формы обучения



Казанцева
Дарья
Олеговна

Научный руководитель
Доктор юридических наук,
профессор



Сунцов
Александр
Павлович

Рецензент
Специалист отдела организационной
работы и хозяйственной деятельности
УФС по ветеринарному и
фитосанитарному надзору по Тюменской
области, ЯНАО и ХМАО



Горелов
Олег
Викторович

Тюмень
2019

Казанцева Дарья Олеговна. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в сфере муниципального заказа: выпускная квалификационная работа магистра: 40.04.01 Юриспруденция, магистерская программа «Правовая организация деятельности органов публичной власти»/ Д. О. Казанцева; науч. рук. А. П. Сунцов ;ред. О. В. Горелов ; Тюменский государственный университет, Институт государства и права, Кафедра конституционного и муниципального права. – Тюмень, 2019. – 78 с. - Библиогр. список: с. 70-78.

Ключевые слова: правовые основы, местное самоуправление, муниципальный заказ, правовое регулирование.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1.ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	8
1.1 РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК.....	8
1.2 ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ ПРИРОДЫ И СУЩНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	19
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА.....	28
2.1. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА: СУЩНОСТЬ, ЭЛЕМЕНТЫ, УЧАСТНИКИ.....	38
2.2 НОРМАТИВНО – ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА.....	38
2.3 ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	64
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	70

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время Российская Федерация стоит на пути развития демократических принципов функционирования государства и общества.

Среди данных принципов особую роль играют органы местного самоуправления, а также проблемы, которые связаны с реализацией возложенных на них полномочий и фундаментальной основы данного явления.

В данной ситуации целесообразно говорить о принятии новых решений и разработке новых, отличных, мероприятий, направленных на решение проблем местного значения. Причем необходимо учитывать предыдущий опыт становления и развития местного самоуправления, а также зарубежный опыт, включая европейский.

Современная система местного самоуправления должны разрабатываться в соответствии с нынешними потребностями населения и государства, а также результатов многолетних преобразований во всех сферах жизнедеятельности.

За последние годы в нашем государства произошло немало изменений, как на законодательном, так и на конституционном уровне, направленные на развитие правовой основы местного самоуправления.

Но при проведении анализа содержания правовой основы местного самоуправления, сложно не заметить, что несколько неоднозначным представляется подход к модернизации местного самоуправления. По данному поводу достаточно много противоречивых высказываний, а также законодательных положений.

Особого внимания заслуживают вопросы организационно-процессуального характера, которые находятся во взаимосвязи с организацией представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также отделения их полномочий от полномочий государственной власти.

Основные вопросы, которые заключаются в объективной сущности самих муниципальных образований, являются экономические вопросы, которые отображают материально-финансовую основу муниципальных образований. В

данный список также входят психологические вопросы, которые базируются на осознании людьми имеющихся у них прав и свобод по решению вопросов местного самоуправления. Сюда также можно отнести и иные вопросы, которые не привлекают особого внимания.

Актуальность темы исследования определяется тем, что усиливается общественный и государственный контроль за организацией, размещением и исполнением государственных и муниципальных заказов. Выявленные в этой сфере нарушения влекут за собой административную ответственность и приводят к значительным штрафам для организаций всех форм собственности. Процедура государственных (муниципальных) закупок требует максимальной прозрачности, доступности для всех участников процесса контроля и максимально эффективного и рационального расходования государственных средств. В связи с этим возникает необходимость совершенствования организации и размещения государственного (муниципального) заказа.

Объектом исследования представленной диссертации являются общественные отношения в деятельности органов местного самоуправления в сфере муниципального заказа.

Предметом исследования представленной диссертации являются организационные, методические и правовые основы формирования и реализации государственных (муниципальных) заказов.

Целью представленной диссертации является углубленная правовая характеристика деятельности органов местного самоуправления в сфере муниципального заказа, разработка на этой основе предложений по совершенствованию законодательной конструкции и правоприменительной практики.

Указанная цель определила необходимость решения следующих задач:

- исследование историко-правовых аспектов становления и развития деятельности органов местного самоуправления в сфере муниципального заказа;
- определение значения муниципального заказа, суть контрактной

системы и механизма ее работы;

- выделение рисков характерных для системы муниципального заказа;
- сравнение состояния государственных закупок на всероссийском и региональном уровне;
- выявление проблемы и формирование рекомендации по совершенствованию муниципальных закупок в Российской Федерации и Тюменской области.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный диалектический метод познания; частно-научные методы: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный, статистический.

Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых как: Аверкиева А. С., Акиндинова Н. В., Белов В. Е., Белокрылова О. С., Валитов Л.Р., Гасаналиева А. Ш., Дюжиков С. А., Котельников В.Ю., Корытцев М. А., Кузнецова И.В., Медведева Н.Г., Мельников В. В., Обалева Ю. И.

Нормативную основу исследования составили: Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодексом Российской Федерации, Налоговым кодексом Российской Федерации, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ и другими законодательным документами.

В рамках подготовки работы результаты разработки темы апробированы в написанной и опубликованной научной статье:

1. Казанцева Д. О. Ретроспективный анализ возникновения и развития органов местного самоуправления // Modern science. – 2019. – №10.
2. Казанцева Д. О. Теоретические подходы к пониманию природы и сущности местного самоуправления// Молодой ученый. – 2019. – №44.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что в его рамках разработаны и обоснованы предложения по совершенствованию организации и размещения муниципального заказа.

Структура представленной диссертации включает в себя введение, две главы, объединяющих пять параграфов, заключение, список источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1.1. РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

В настоящее время наше государство находится на пути развития демократических принципов функционирования государства и общества. Важную роль в этом играют органы местного самоуправления. Большое внимание должно уделяться проблемам, связанным с реализацией возложенных на них полномочий.

Для полного представления о рассматриваемом институте необходимо рассмотреть его возникновение и развитие.

В настоящее время традиционно этапы развития органов местного самоуправления делятся на 5 видов: [17]

- возникновение местного самоуправления в России;
- развитие советской системы организации власти на местах;
- развитие местного самоуправления после распада СССР;
- завершающий этап истории развития: местное самоуправление в 1993 - 2006 годах;
- 2006 год - настоящее время.

Что касается первого этапа – этапа возникновения местного самоуправления в России, то по поводу него в настоящий момент существует несколько позиций, в частности, относительно начала данного периода.

Такие ученые, как А.И. Коваленко, А.Н. Кокотов и другие придерживаются точки зрения о том, что местное самоуправление возникло еще в Древней Руси, когда народ создавал общинные самоуправления. [21]

Н.В. Постовой также придерживается данной точки зрения [46]. Кроме того, в своих трудах он указывает, что возникновение местного самоуправления

происходило в два этапа.

Первый этап приходится на то время, когда происходило развитие общинного строя, народы того времени объединялись в общины и союзы, в связи с чем власть уже делилась на местную и общую (центральную).

Ко второму периоду он относит время, когда на Руси было принято христианство (10 век). Объединение народа в союзы и общины говорит о том, что еще у древних славян возникло самоуправление, по причине общих интересов людей. Но после татаро-монгольского нашествия распалась вертикаль власти, существовавшая в то время между вече и народным правительством.

Однако, есть и те, кто высказывается против таких мнений. Они указывают, что возникшие в то время республики, например, Новгородскую, а, именно власть, установленную в ней, нельзя рассматривать, как местную власть в её общем понимании. [18] Причиной тому было отсутствие разграничения государственной и местной власти, хотя отдаленно все же это напоминало попытки установления местного самоуправления. [46]

Таким образом, некоторые ученые высказывают точку зрения по поводу того, что развитие местного самоуправления берет начало во времена реформ, проводимых Иваном Грозным, Петром I, Екатериной II.

Императрица Екатерина II проводимыми реформами заложила основы местного самоуправления. Но в связи с тем, что в то время еще действовало крепостное право, о местном самоуправлении в полном его смысле нельзя было говорить.

Также есть сторонники и третьей позиции, отодвигающие сроки становления самоуправления на вторую половину 19 века, когда были проведены многочисленные буржуазно-демократические реформы. К их ряду относились, крестьянская, земская и городская реформы. [23]

Крестьянская реформа, произошедшая в 1861 года, а в последствие, и отмена крепостного права наделили народ России гражданской свободой. Благодаря городской и земской реформам происходили социальные и

экономические изменения государственного строя. Все эти реформы повлекли за собой становление местного самоуправления и проведение ряда демократических изменений.

После отмены крепостного права были изданы нормативные акты, такие, как Городовое положение [26] и Положение о губернских и уездных учреждениях [17], которые легли в основу формирования местного самоуправления. Положения данных актов установили совершенно новые принципы, характерные для власти на местах:

- самостоятельное финансирование;
- выборность.

Ученые, рассматривавшие проблемы развития местного самоуправления пришли к выводу, что такие реформы были нежизнеспособными по ряду причин [24]. Так, например, сразу же возник вопрос компетенции местного самоуправления, так как она была законодательно не закреплена. Но стоит отметить, что предмет ведения местных органов был регламентирован Городовым Положением, однако, это не решало указанной проблемы.

Положение 1890 года внесло некоторые корректировки и наделило земства таким полномочиями, как:

- заведывание капиталами и иными имуществами земства;
- помощь нуждающемуся народу;
- контроль за дорогами;
- заведывание и контроль за земскими лечебными, а также благотворительными организациями;
- оказание поддержки промышленности, торговли и иным видам деятельности;
- иные дела.

Данный список не является исчерпывающим, так как достаточно много дел стало относиться к компетенции местным органам. Регламентация дел конкретизировала полномочия местных властей.

В действительности, исследуя реформу 1870 года можно отметить, что

городскому общественному управлению в то время предоставлялась достаточно широкий круг полномочий по решению местных вопросов.

Правительство считало, что местная власть является необходимым элементом государственного управления, так как губернаторы руководствовались в то время мнением вышестоящих должностных лиц, то есть местная власть осуществлялась и в интересах государственных органов.

Экономическая проблема в то время также присутствовала [31]. Высшие должностные лица не могли увидеть всех пробелов в действующей системе, а поэтому и проходило недостаточное снабжение местных органов ресурсами для выполнения ими управленческих функций.

Как отмечает К.Н. Локшина, Положение 1870 года хоть и имело огромное количество недостатков, но именно оно стало крупным шагом на пути к становлению местного самоуправления [28].

Также стоит отметить, что органы местного самоуправления в то время играли важную роль в системе публичных дел. Данный фактор послужил предпосылкой становления системы разделения публичной власти по вертикали и по возложенным функциям.

Несмотря на неудачный опыт в создании некоторых реформ прошлых веков, в настоящее время местное самоуправление руководствуется только положительным опытом прошлых времен, однако, создание новых нормативных актов и применение новых методов управления все же требуют некоторого уточнения и совершенствования. В целом, местное самоуправление в настоящее время достаточно эффективно функционирует.

В то время, до образования советского союза, законодатель стремился усилить контроль правительственной власти над земскими учреждениями. Все еще оставалась открытой проблема самостоятельности местных властей, а именно в решении вопросов, которые относились к их компетенции.

Так, Е.А. Кравцова в статье «Возникновение и развитие органов государственной власти в дореволюционной России» [17] указывает, что проблемы государственных органов напрямую зависят от истории их

возникновения. В данной статье она анализирует этапы становления органов государственной власти. Например, к началу XX века губернаторы, которые осуществляли власть в регионах, пользовались неограниченным кругом полномочий. Они принимали акты, которые разнились с основными правами и свободами человека и гражданина, могли ограничивать их [22].

Это позволяет сделать вывод о том, что важными преобразованиями в то время стало усиление исполнительной власти, включая наделение неограниченных полномочий.

Данная конструкция была достаточно слабой, превалировала исполнительная власть перед другими ветвями власти. Именно этот фактор стал предпосылкой проведения в 1917-ом году революций: Февральской и Великой Октябрьской [17].

Вторым этапом развития местного самоуправления можно назвать советское время.

Несомненно, в основу происходящих реформ местного самоуправления легли революционные события 1917 года. Стали приниматься новые документы, суть которых заключалась в новом подходе организации местной власти. Такими документами, принятыми в октябре 1917 года, являлись:

- обращение Всероссийского съезда Советов «К рабочим, солдатам и крестьянам» [22];
- постановление съезда Советов «О Совете народных комиссаров» [19].

Иными словами, вся власть теперь принадлежала советам. Главной концепцией указанных нормативных актов стало то, что комиссары Временного правительства теперь были отстранены от власти. Власть теперь переходила в руки Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

В начале 1918 года Россия стала Республикой Советов. Иными словами, это подтверждает суждение о том, что вся российская власть, включая местную, находилась в руках Советов.

Наиболее полно деятельность местных властей стала регулироваться Основными законами страны. Именно Конституция СССР 1936 года, а также

Конституция РСФСР 1937 года установили, что органы государственной власти должны избираться населением. Кроме того, положения данных актов установили, при исполкомах должны обязательно создаваться функциональные отделы, а также Советами должны были регулярно проводиться сессии.

В середине 20-ого века также проводились реформы местного самоуправления, но они все еще были далеки от идеальной системы организации местной власти. Местные органы были не самостоятельны в решении вопросов, отнесенных к их компетенции. Для исправления возникшей ситуации были приняты некоторые законодательные акты., которые были направлены на регулирование деятельности сельских и поселковых местных органах. Необходимо отметить, что законодательная идея была направлена на усовершенствование органов местного самоуправления, их организации и деятельности. Но все еще существовало несколько проблем, которые требовали срочного решения и устранения для нормального функционирования таких органов.

Проблемами стали те ситуации, когда Советы разрешали вопросы местного значения практически игнорируя ситуацию в конкретном поселении. На первом месте должны были исполняться интересы государства, а потом уже и отдельных субъектов.

Второй ситуацией можно назвать отсутствие должного контроля за деятельностью организаций, различных учреждений, которые находились на территории конкретного Совета. Данная проблема, скорее, вытекала из предыдущей, так как Советы были заняты вопросами государственного значения, не уделяя должного внимания своим прямым обязанностям.

Еще одной важной проблемой стала несамостоятельность органов местного самоуправления. Полагаем, что, как и вторая проблема, данный вопрос кроется в слишком большом значении государственных вопросов, нежели местных. Советы были подконтрольны исполкомам, а значит, исполняли задачи, данные ими.

После принятия последующих Конституций в 1977 и 1978 годах Советы

были переименованы в Советы народных депутатов. Они осуществляли свою деятельность до самого их упразднения в 1993 году.

Подводя итоги данного периода, необходимо отметить, что:

- хоть и самостоятельность местных Советов была строго ограничена, но все они находились в общей структуре государственных органов, что подчеркивает их несомненную значимость и роль в государственном управлении; [46]

- принцип разделения властей, а также огромная власть Советов относительно всех сфер жизни общества и государства были закреплены законом лишь формально. На деле же Советы осуществляли деятельность исполнительных органов, а также крайне мало участвовали в жизни общества.

Таким образом, к концу данного периода сложилась такая ситуация, что Советы, осуществляющие власть на местах, представляли собой целостную систему органов местной власти, которые были строго подчинены вышестоящим органам.

Третьим этапом стал этап развития местного самоуправления после распада СССР.

Стоит отметить, что первым законом, регулирующим местную власть, на данном этапе стал Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [7]. Данный законодательный акт стал достаточно уникальным. Он утвердил, что местное самоуправление есть не что иное, как элемент социалистического самоуправления российского народа.

Местное самоуправление было приравнено к понятию «территориального самоуправления». Оно определялось как самостоятельная организация отдельных граждан, объединившихся с целью решения вопросов местного значения при помощи избираемых ими органов. Деятельность органов должна базироваться на законах, а также интересах народа конкретного субъекта.

Данным законодательным актом была также упразднена подчиненность органов местного самоуправления вышестоящим органам.

Благодаря прошлым ошибкам, законодатель уже четко понимает, что,

проводя реформу местного самоуправления, необходимо большое значение определить для экономической самостоятельности местных властей. Только когда данный институт достигнет такой самостоятельности, тогда он сможет функционировать в полном объеме.

Первым законом в данном периоде, который лег в основу современного института местного самоуправления, стал Закона РСФСР 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР» [9]. Данный нормативный акт лег в основу формирования системы местного самоуправления и органов власти на местах.

Главной особенностью Закона можно назвать то, что местное самоуправление теперь является системой организации самостоятельной деятельности граждан конкретного субъекта по вопросам местного значения, которые происходят из их собственных интересов. Данная деятельность реализуется при помощи Конституции, а также иных законов России. Данная модель самоуправления стала уже более похожей на современную модель, так как определила самостоятельность граждан в решении местных вопросов под их ответственность.

Еще одной особенностью стало то, что указанный законодательный акт регламентировал термин «муниципальная собственность». Муниципальной собственностью стали признаваться средства бюджета соответствующего территориального образования, жилищный фонд, а также объекты, которые реализуют коммунальное обслуживание населения субъекта.

Третьей особенностью стало то, что Закон в корне модернизировал систему местной власти. В нее стали входить представительные органы власти. Такими органами являлись местные Советы народных депутатов, а также администрации, референдумы и органы общественного самоуправления.

Советам была отведена особая роль в системе местного самоуправления, согласно которой они возглавляли данную систему.

Уже в 1992 году Президент издает Указ «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» от 26 октября 1993 года, согласно которому утверждается Положение об основах организации местного

самоуправления в Российской Федерации [11]. Согласно данному Положению были упразднены Советы, полномочия которых были переданы местным администрациям.

Также появляется новое лицо в институте местного самоуправления – глава администрации, который является также и главой местного самоуправления.

В итоге проведенных образований стоит отметить, что одним из главных новшеств стало то, что был образован институт главы местного самоуправления, которому отводится значительная роль в осуществлении власти на местах.

Завершающий этап истории развития: местное самоуправление в 1993 - 2006 годах.

Современная Конституция, принятая 12 декабря 1993 года, легла в основу современной системы местного самоуправления [1].

Она регламентировала исходные начала деятельности самоуправления. К ним относятся:

- самостоятельность местного самоуправления;
- организационная обособленность;
- участие населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления;
- прочная экономическая основа местного самоуправления;
- и иные принципы.

Уже в 1995 году был издан новый закон о местном самоуправлении - Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года [3]. Данный Закон стал основой формирования современных органов местного самоуправления, регламентировал принципы его осуществления:

- территориальные;
- правовые;
- экономические;

- организационные.

Кроме того, данный законодательный акт установил поддержку местного самоуправления государством. Так, исходя из его положений, впервые была регламентирована возможность создания объединений муниципальных образований. Они могли создаваться в форме ассоциаций, а также союзов. Их целью является координация деятельности органов местного самоуправления, контроль и порядок реализации прав и интересов.

Кроме того, на данном этапе было принято и множество других законодательных актов, которые регулировали полномочия местного самоуправления в различных сферах жизни общества. К ним можно отнести Гражданский кодекс РФ [4], Налоговый кодекс РФ [5] и иные нормативно-правовые акты.

В настоящее время развитие местного самоуправления находится на этапе дальнейшей модернизации.

Началом данного этапа стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [7].

Главной особенностью данного законодательного акта стало то, что он более детально урегулировал вопросы местного значения. Кроме того, он упростил категории муниципальных образований, а также задал критерии, разграничивающие такие образования.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время традиционно этапы развития органов местного самоуправления делятся на 5 видов :

- возникновение местного самоуправления в России;
- развитие советской системы организации власти на местах;
- развитие местного самоуправления после распада СССР;
- завершающий этап истории развития: местное самоуправление в 1993 - 2006 годах;
- 2006 год - настоящее время.

На каждом этапе законодательство в сфере муниципального заказа имело свои недочёты, которые совершенствовались с каждым последующим этапом.

1.2. ТЕОРЕТИКО – МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ ПРИРОДЫ И СУЩНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Определение местного самоуправления в настоящее время дано в нескольких законодательных актах, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления [3]. Данный законодательный акт принадлежит к группе международных актов, что говорит о несомненной важности и неотъемлемости органов местного самоуправления в ряде стран, принявших данную хартию.

Так, в Европейской хартии установлено, что местное самоуправление – это право и способность ОМС реализовать и контролировать дела, которые относятся к компетенции местного самоуправления, при этом действовать в рамках законодательства в целях осуществления интересов народа и под самостоятельную ответственность.

Конституция РФ определяет местное самоуправление, как самостоятельное решение народом конкретного субъекта вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение объектами, являющимися муниципальной собственностью.

Говоря о природе местного самоуправления нет однозначной точки зрения. Если брать во внимание традиционный подход к его природе, то местное самоуправление рассматривается через призму государственной власти.

Так, в диссертации Н.В. Павлова на тему «Правовое регулирование муниципального управления» [14] автор рассматривает место муниципального управления в общей системе социального управления, содержание муниципального управления и некоторые проблемы, которые возникают в ходе практической деятельности.

Автор отмечает, что государственное и муниципальное управление схожи по своей сути. Их главной общей чертой является то, что они оба решают социально значимые вопросы общества и государства.

Муниципальным управлением признается вид социального управления, который осуществляется области местного самоуправления. Такой вид управления направлен на разрешение вопросов местного значения.

Иными словами, местное самоуправление служит разновидностью общественной власти, которая, в свою очередь, осуществляется в конкретных формах управления. Такой признак обособляет местную власть от иных видов властей, наделяя её самостоятельными признаками.

Невозможно осуществлять местное самоуправление без управления общественных процессов.

Реализация местного самоуправления невозможна с отрывом муниципального управления. Муниципальное управление служит необходимым элементом местного самоуправления.

Исходя из того, что автор также указывает на разновидность муниципального управления как социального управления, то можно отметить, что такая система должна обязательно включать в себя объект и субъект. Данный вывод позволит более подробно рассмотреть указанную точку зрения в дальнейшем исследовании.

Что касается субъекта муниципального управления, то законодательство о местном самоуправлении устанавливает формы его организации. Методы воздействия на объект муниципального управления зависят от вида субъекта.

Сам объект муниципального управления представляется в виде муниципального хозяйства, которое включает в себя отношения двух уровней. Первый уровень таких отношений заключается в поведении граждан, населяющих муниципальное образование, второй уровень – это муниципальная собственность и непосредственно сама территория самоуправления.

Автор в своей работе также делает вывод о том, что объект управления различает методы воздействия на элементы объекта. Данный фактор позволяет эффективно реализовывать функции муниципального управления.

Также, Т.Б. Сёмкина посвятила своё диссертационное исследование теме «Органы местного самоуправления: правовое регулирование отношений с

государственной властью в регионе» [19]. В своей работе она рассматривала статус местного самоуправления в региональной системе власти, а также взаимосвязь ОМС и государственной власти в регионе.

Стоит отметить, что на протяжении уже многих лет проходит реформа местного самоуправления, которая образована с целью повышения эффективности государственного и муниципального управления, что позволит улучшить качество жизни населения страны.

На основании данного суждения, автор диссертации рассматривает местное самоуправление через призму социальной активности граждан. Она полагает, что местное самоуправление, являющееся частью всей системы публичной власти, способно повысить социальную активность населения, которая служит предпосылкой динамичного развития муниципального образования.

Она рассматривает такую проблему, как попытки ограничения местного самоуправления. Данная проблема касается многих субъектов нашего государства. Власти пытаются объединить местные органы в более крупные объединения. Автор подчеркивает тем самым проблему ненужности местного самоуправления. Также, можно отметить, что с точки зрения тех, кто поддерживает данную концепцию, такое объединение позволит сэкономить материальные и иные ресурсы, которые требуются для реализации их полномочий. Также, Т.Б. Сёмкина в своей работе указывает на то, что региональные руководители зачастую недовольны муниципалитетами, в частности, причиной их негативного отношения являются проблемы жилищно-коммунального хозяйства, проблемы выплаты заработной платы и иные проблемы. Они полагают, что объединение территорий муниципальных образований позволит объединить их доходы. Данной точки зрения также придерживаются и иностранные авторы. Например, P. Swianiewicz в своей статье указывает, что такое объединение будет иметь несомненные плюсы, заключающиеся в приросте дохода муниципального образования, более легком управлении им за счет единообразия. [21]

Основной причиной создания данной программы будет и то, что у местного самоуправления собственной компетенции. Ведь ни органы государственной власти, ни государственные должностные лица не могут их осуществлять. Поэтому необходимо реформирование образований именно на местном уровне.

Проблему местного самоуправления также исследовал и С.А. Коршунов в своей диссертации на тему «Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления» [17]. Суть его диссертационного исследования заключается в рассмотрении самой природы государственного контроля с области МС, его правовых основ, а также в анализе порядка государственного контроля в других странах.

Автор делает акцент на том, что публичное управление в России достаточно динамично развивается, наравне с системой государственной и местной власти. Такое динамичное реформирование порождает некоторые пробелы в подсистеме публичного управления.

Автор находит решение данной проблемы в государственном контроле. Именно он способен связать различные уровни власти. Мы полагаем, что контроль также способствует независимой оценке различных реформ, тогда, как применяемые методы не всегда являются эффективными и достаточными.

Относительно данной темы высказывался и Ian C. Elliott в своей статье *Reimagining the future public service workforce*. Он видел решение такой проблемы в том, что необходимо укрепить аппарат местного самоуправления, иными словами, повышать навыки и компетенцию государственных служащих [7].

Говоря о методологической роли в понятии природы местного самоуправления, то стоит отметить определение Конституционного Суда РФ №236-О [11], устанавливающее то, что самоуправление осуществляется на базе объединения общественных и государственных начал.

Кроме того, в Постановлении Конституционного Суда РФ N 3-П [9] суд указывает, что по термину «орган власти» нельзя говорить о местном

самоуправлении, как о государственной власти. Отмечено, что публичная власть может быть также и муниципальной.

Если рассматривать местное самоуправление через призму демократической организации общества, то в данном контексте стоит отметить позицию Конституционного Суда РФ, а именно Постановление от 30.11.2000 года № 15-П [8].

В данном постановлении Суд указывает на то, что некоторые положения местных законодательных актов не соответствуют Конституции РФ. Так, например, некоторые нормативные акты предусматривают, что народ конкретного субъекта может посредством референдума большинством голосов отказаться от применения права на организацию самоуправления.

Несомненно, нельзя не согласиться с позицией суда по этому поводу, ведь местное самоуправление – есть прямая и необходимая форма осуществления власти народом, а также является неотъемлемой основой конституционного строя государства.

Таким образом, местное самоуправление – это право и способность ОМС реализовать и контролировать дела, которые относятся к компетенции местного самоуправления, при этом действовать в рамках законодательства в целях осуществления интересов народа и под самостоятельную ответственность.

В структуру органов местного самоуправления входит достаточно много образований. Каждый из этих органов обладает самостоятельным правовым статусом, а также компетенцией и полномочиями.

Так, в настоящее время в структуру местного самоуправления входят следующие органы:

- представительный орган;
- глава муниципального образования;
- местная администрация;
- контрольно-ревизионный орган.

В список данных органов, в зависимости от формы муниципального образования, может входить также и избирательная комиссия муниципального

образования.

Каждый из указанных органов должен обязательно пройти законодательно регламентированный процесс создания, а также формирования. Полномочия законодательных органов при этом строго ограничены нормативно-правовыми актами. Но существуют и исключения, согласно которым местные органы могут реализовывать государственные полномочия лишь в соответствии с законами субъектов.

Необходимо также отметить, что некоторые ученые-правоведы выделяют и классификацию ОМС [24]. Так, они могут дифференцироваться на единоличные и коллегиальные; по компетенции: общей и специальной; по выборности: выборные и назначаемые; а также в зависимости от осуществляемой деятельности: нормотворческие, избирательные, исполнительные и контрольные. Такая классификация имеет место быть лишь в ситуации, когда требуется определить юридический статус конкретного муниципального образования.

С.Г. Сериков в своей статье отмечает, что структура органов местного самоуправления относится скорее к политическим вопросам [19].

Что касается представительного органа местного самоуправления, то необходимо отметить, что он является частью целостной системы местного самоуправления, осуществляющим местные функции, исходя из своего выборного характера, а также исключительных полномочий, возложенных на него. Несомненно, это порождает четкое законодательное регулирование его правового статуса. Его деятельность должна обязательно основываться на принципах законности, гласности и иных важных принципах. Как правило, такой орган формируется посредством общих выборов. Такая модель применяется, чаще всего, в городских округах, городских и сельских поселениях.

Что касается главы муниципального образования, то он служит высшим должностным лицом муниципального образования, который реализует представительные функции муниципального образования. Кроме того, он

должен контролировать надлежащее функционирование органов местного самоуправления, но при этом не мешать осуществлению их деятельности, также он несет самостоятельную ответственность за работу органов муниципального образования.

Также глава муниципального образования наделен исключительными полномочиями, направленными на решение вопросов местного значения. Он является и главой местной администрации. Не смотря на множество данных ему полномочий, он всегда остается подконтролен населению муниципального образования, а также представительному органу.

Так, Д.Г. Правдин в статье «Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления» [31] анализирует вопросы, которые связаны с деятельностью главы муниципального образования.

Он критикует положения действующего российского законодательства и сложившуюся правоприменительную практику, допускающие выполнение обязанностей, как на возмездной, так и на безвозмездной основе.

Автор считает, что глава муниципального образования, который реализует свою деятельность на непостоянной основе, не может удовлетворить потребности муниципального управления.

Он также отмечает, что данное несоответствие должно быть четко отражено в законе, а также содержать указанный запрет.

Нельзя не согласиться с точкой зрения автора, однако, стоит отметить, что глава местного самоуправления действует на непостоянной основе достаточно редко, а также нарушается право муниципального образования на самостоятельное решение по поводу оплаты труда главы образования.

Также, функции главы муниципального образования в качестве гаранта не будут эффективными, если он будет осуществлять свои полномочия лишь в свободное от основной деятельности время или, если он будет зависеть от других органов и должностных лиц местного самоуправления.

На практике достаточно часто встречаются случаи, когда должностные лица органов местного самоуправления пользуются наделенной властью. Для

того, чтобы минимизировать подобные ситуации были созданы положения, согласно которым должностные лица местной администрации могут быть назначены на должность, а также быть освобожденными от нее представительным органом в соответствии с представлением главы муниципального образования.

Так, при назначении нас на должность председателя КСК ЗАТО Знаменск, Совет ЗАТО Знаменск поручил Д. заключить контракт, проект которого был принят решением Совета ЗАТО Знаменск от 6 июля 2010 года № 83, приложение 2 к решению. При этом Совет ЗАТО Знаменск не уполномочивал Д., устанавливая должностной оклад, ежемесячную надбавку за особые условия муниципальной службы, ежемесячную надбавку за выслугу лет, ежемесячное денежное поощрение, то есть Глава ЗАТО Знаменск, являясь должностным лицом, самовольно по своему усмотрению, не имея на то соответствующих полномочий установленных Уставом ЗАТО Знаменск, издал Распоряжение №60 от 08.11.2010 года, которым изменил пункт 6 утвержденного решением Совета ЗАТО Знаменск проект контракта.

Тем самым Глава ЗАТО Знаменск Д., превысил полномочия, определенные Уставом ЗАТО Знаменск, отменив действие статьи 10 Закона Астраханской области от 04 сентября 2007 года № 52/2007-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования муниципальной службы в Астраханской области» [5] в заключенном контракте. [28]

Стоит также отметить, что контрольная функция является неотъемлемой частью деятельности всех органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Субъекты должны всегда контролировать деятельность органов для того, чтобы не допустить беззакония и нарушения правопорядка в муниципальном образовании.

В настоящее время можно отметить проблему реализации контрольной функции органами. Необходимо создать такие органы, деятельность которых будет регламентирована на законодательном уровне.

Стоит также отметить, что контрольную деятельность органы местного самоуправления должны реализовывать обязательно, а также базироваться на достоверных сведениях, которые были получены законным путем.

В случае неисполнения таких условий, должностные лица, нарушившие их, должны будут понести ответственности за противоправные деяния.

Также полагает, что особое внимание стоит уделить контролю бюджетных и имущественных сфер, так как в настоящее время коррупция в нашем государстве «процветает», а национальный план [8] и федеральные законы [9] перед ней бессильны.

Таким образом, в итоге хотелось бы отметить, что в структуру органов местного самоуправления входят:

- представительный орган;
- глава муниципального образования;
- местная администрация;
- контрольно-ревизионный орган.

В список данных органов, в зависимости от формы муниципального образования, может входить также и избирательная комиссия муниципального образования.

Каждый из указанных органов должен обязательно пройти законодательно регламентированный процесс создания, а также формирования. Полномочия законодательных органов при этом строго ограничены нормативно-правовыми актами. Но существуют и исключения, согласно которым местные органы могут реализовывать государственные полномочия лишь в соответствии с законами субъектов.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

2.1. МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА: СУЩНОСТЬ, ЭЛЕМЕНТЫ, УЧАСТНИКИ

Понятие муниципального заказа можно рассмотреть с двух сторон - как «процесс» и как «результат». Если рассматривать его как процесс, муниципальный заказ — это заказ на покупку товаров, выполнение работ и оказание услуг от имени местных органов власти, финансируемый из местных бюджетов и предназначенный для удовлетворения муниципальных потребностей. Если рассматривать с другой стороны, то есть в качестве результата, мы можем представить муниципальный заказ в виде полного объема продукции для удовлетворения определенных потребностей [14].

Система муниципального заказа является одним из важнейших регуляторов муниципального экономического процесса. Часто концепция муниципального заказа описывается в узкой форме как способ конкурентно закупать определенные виды материальных ресурсов для удовлетворения муниципальных потребностей или для предоставления определенных муниципальных услуг. С этим объяснением невозможно согласиться, ведь по муниципальному заказу должны быть переданы все товары, приобретенные для муниципальных нужд, а также все бюджетные муниципальные услуги, предоставляемые муниципалитетами и другими исполнителями. В этом смысле муниципальный заказ следует рассматривать как идеологию формирования и реализации компонента расходов местного бюджета, являющегося элементом системы управления финансовыми ресурсами [12].

Одним из основных нормативно-правовых актов, который регулирует муниципальный заказ, является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О

контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3]. Также можно выделить Федеральный закон от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [7].

Муниципальный и государственный заказ осуществляется по определенным правилам. Размещение муниципального заказа должно регулироваться законами Российской Федерации. Кроме того, основной задачей будет являться поиск поставщиков и максимальной выгоды. В таком случае он должен обязательно публиковаться на сайте муниципалитета вне зависимости от суммы. Более того, формирование этого заказа может осуществляться как муниципальным заказчиком, так и специальным персоналом. Как только муниципальный заказ установлен, он помещается в реестр сайта муниципального заказа.

Основной целью этого конкурса является создание таких условий, как экономия бюджета, свободная конкуренция и прозрачность транзакций. Переселение самого муниципального заказа осуществляется открытым способом. После публикации заказа в интернете клиент обязан уведомить СМИ, иначе такая заявка может быть признана недействительной.

Муниципальный контракт — это контракт между местным правительством, бюджетным органом, уполномоченным органом или организацией, которая представляет муниципальное образование, с физическими и юридическими лицами для обеспечения муниципальных потребностей, предусмотренных в местных бюджетных расходах.

Следует отметить, что органы местного самоуправления в Российской Федерации имеют небольшой опыт решения муниципальных задач в сфере муниципальных заказов.

Основными принципами реализации муниципального заказа являются:

- обеспечение максимальной эффективности использования бюджетных средств;
- способствование развитию добросовестной конкуренции среди исполнителей муниципального заказа;

- предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов;
- обеспечение продвижения и прозрачности процедуры при освобождении муниципального заказа.

Формулировка муниципального заказа осуществляется одновременно с подготовкой проекта местного бюджета, а уполномоченный орган собирает и обобщает заявки бюджетной организации на товары и услуги, необходимые для ее деятельности. Принимая во внимание бюджетные возможности, эти учреждения рассмотрели возможность выполнения этих требований, после чего глава муниципального образования утвердил комплексный план муниципального заказа.

В соответствии с постановлением муниципального образования создают комитет, который издает муниципальные распоряжения. В него входит не менее пяти человек. Это постоянное учреждение, которое выполняет процедуры для исполнителя распоряжений о выборах. Конкурсная, аукционная или котировальная комиссия формируется по способу выдачи муниципального заказа.

В настоящее время институт государственных закупок регулируется Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ. [6]

Следует отметить, что закупка (госзакупка) - это приобретение товаров, работ, услуг для нужд государственных и муниципальных учреждений за счет бюджетных средств.

Цель закупок – обеспечение федеральных и муниципальных нужд и нужд субъектов РФ, а именно:

- реализация мероприятий по достижению поставленных задач, предусмотренных государственными и муниципальными программами;
- исполнение международных обязательств РФ, реализация межгосударственных целевых программ;

- выполнения функций и полномочий государственных органов

Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Субъекты закупки: заказчик и участник закупки. (Рисунок 1.1.) Заказчик - государственный или муниципальный заказчик, а также бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки.

Государственный заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки.



Рисунок 1.1. Субъекты закупки.

Муниципальный заказчик - муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

Участник закупки (поставщик, подрядчик, исполнитель) - любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее - офшорная компания),

или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Совокупность участников и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд – система закупок.

С 2014 года дано официальное название системе госзакупок – контрактная система.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контрактная система в сфере закупок) - совокупность участников контрактной системы в сфере закупок, в том числе контрольный орган, специализированные органы и операторы электронных площадок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. [18]

Процесс закупок состоит из трех основных этапов: планирование, осуществление закупок, исполнение контракта. (Рисунок 1.2.)

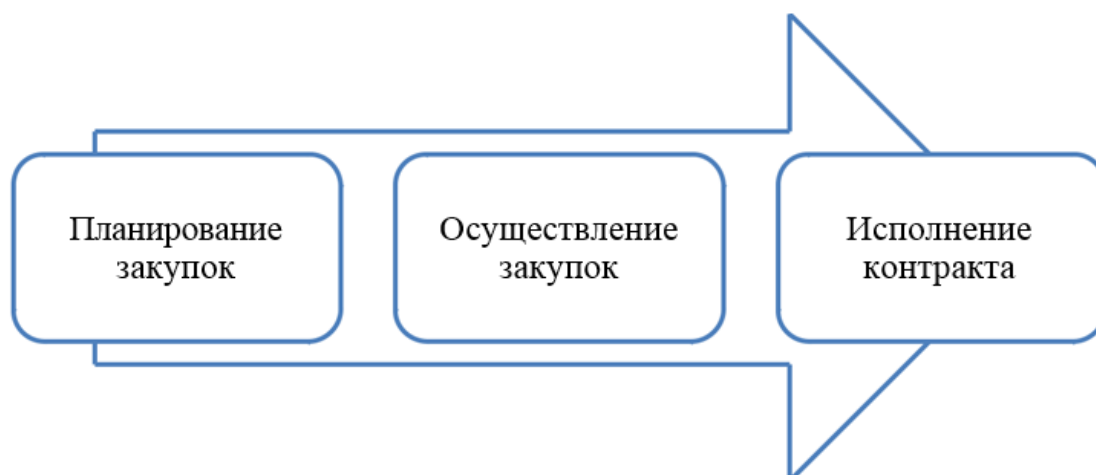


Рисунок 1.2. Этапы закупок.

Планирование. На этапе планирования основными элементами являются обоснование и нормирование закупки.

Обоснование – соответствие закупки целям осуществления закупок, которые определены законодательством, описание объекта и субъекта закупки.

Нормирование - установка требований к приобретаемым товарам, работам, услугам и нормативных затрат на обеспечение функционирования государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, за исключением казенных учреждений, которым в установленном порядке формируется государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ). [21]

Данные мероприятия описываются в плане закупок и плане-графике. (Рисунок 1.3.)

План включает в себя идентификационный код закупки, ее цель, объем финансового обеспечения, сроки осуществления данной деятельности, обоснование, информацию о товарах, работах, услугах (технические, технологические, инновационные, высокотехнологичные, специализированные характеристики), информацию об обязательном общественном обсуждении. [19]

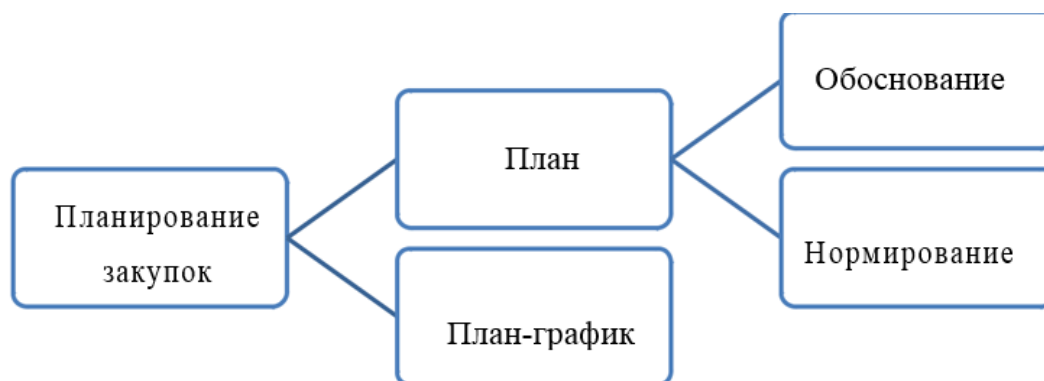


Рисунок 1.3. Элементы этапа планирования.

Порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, муниципальных нужд устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией с учетом требований, установленных Правительством Российской Федерации. Требования к форме планов закупок и порядок размещения таких планов в единой информационной системе устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Утвержденный план закупок публикуется в единой информационной системе в течение трех рабочих дней со дня утверждения.

Единая информационная система в сфере закупок (далее - ЕИС) - совокупность информации, содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта ЕИС в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - официальный сайт).

План-график – перечень товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных потребностей на финансовый год, и является основанием для осуществления закупок.

Включает в себя: идентификационный код закупки, наименование и описание объекта закупки с указанием характеристик, количество товара, объемы выполняемых работ, оказываемых услуг, планируемые сроки,

периодичность поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), обоснование закупки, размер аванса (если предусмотрена выплата аванса), этапы оплаты (если исполнение контракта и его оплата предусмотрены поэтапно), дополнительные требования к участникам закупки, способ определения поставщика и его обоснование, дата начала закупки, размер обеспечения заявки и исполнения контракта, информация о банковском сопровождении контракта. [24]

Порядок формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок для обеспечения федеральных нужд устанавливается Правительством Российской Федерации. [26]

Порядок формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, муниципальных нужд устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией с учетом требований, установленных Правительством Российской Федерации.

Таким образом, понятие муниципального заказа можно рассмотреть с двух сторон - как «процесс» и как «результат». Если рассматривать его как процесс, муниципальный заказ — это заказ на покупку товаров, выполнение работ и оказание услуг от имени местных органов власти, финансируемый из местных бюджетов и предназначенный для удовлетворения муниципальных потребностей.

Основными принципами реализации муниципального заказа являются:

- обеспечение максимальной эффективности использования бюджетных средств;
- способствование развитию добросовестной конкуренции среди исполнителей муниципального заказа;
- предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере

размещения заказов;

- обеспечение продвижения и прозрачности процедуры при освобождении муниципального заказа.

2.2. НОРМАТИВНО – ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

Еще раз стоит упомянуть, что местное самоуправление является организацией власти на местах, которая предполагает самостоятельное решение населением конкретного муниципального образования вопросов местного значения.

Только когда все основы деятельности местного самоуправления будут функционировать должным образом, тогда и местное самоуправление станет эффективным рычагом организации местной власти. Как мы полагаем, правовая основа служит одной из самых важных в регулировании деятельности ОМС.

Правовая основа местного самоуправления состоит из ряда нормативно-правовых актов, основным из которых является Конституция РФ; затем можно отметить достаточно важный международный источник – Европейскую хартию местного самоуправления, которая определяет основы местного самоуправления для многих стран, что говорит о схожести моделей местных властей.

Также, в структуру правовой основы входят федеральные законы, законы субъектов РФ, уставы МО и иные правовые акты, которые могут устанавливать положения, касающиеся вопросов деятельности ОМС.

Однако, не все нормативные акты будут составлять правовую основу, а только те, которые можно назвать базовыми, именно те, которые мы перечисляли выше, включая ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Кроме того, важной составляющей, как уже упоминалось, является Европейская хартия местного самоуправления, так как она является основополагающим актом, на который опираются остальные российские законы о местном самоуправлении.

Таким образом, в структуру правовой основы самоуправления входит нормативно-правовые акты различных уровней властей: федеральные, региональные и муниципальные. При формировании правовой основы необходимо учитывать лишь системный подход, так как при ином подходе невозможно будет охватить такое множество законодательных актов.

Кроме того, среди законов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, можно выделить:

- Бюджетный кодекс РФ;
- Налоговый кодекс РФ;
- ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и иные законодательные акты.

Европейская хартия содержит в себе 18 статей, каждая из которых создает основы местного самоуправления для стран, подписавших её. В ней устанавливается понятие местного самоуправления, сфера компетенции, законодательные основы и все основные положения.

Глава 8 Конституции РФ посвящена именно местному самоуправлению. Она содержит в себе 4 статьи, которые задают основу для всего российского законодательства о местном самоуправлении.

Бюджетный кодекс РФ регулирует составление бюджетного плана для муниципального образования, а налоговый кодекс регулирует порядок сбора и установление видов местных налогов с населения.

Основным законом, который регулирует деятельность органов местного самоуправления, является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем также происходит разграничение полномочий ОМС и государственных органов власти, которые Конституцией РФ относятся к сфере совместного ведения.

В свое время, принятие данного законодательного акта стало важным шагом к законодательному закреплению демократического характера российского государства, так как местное самоуправление служит прямым

доказательством соблюдения демократического строя, а также на местном уровне российские граждане могут непосредственно реализовывать свое право на участие в государственном управлении.

В тексте Закона происходит разграничение;

- полномочий органов государственной власти РФ;
- полномочий органов государственной власти субъектов в сфере местного самоуправления;
- предметы ведения местного самоуправления.

Согласно нормам данного закона, государство гарантирует гражданам развитие местного самоуправления. В связи с этим оно должно создавать все необходимые условия организационные, правовые и финансовые, - для того, чтобы правильно организовать деятельность органов местного самоуправления.

Однако, на деле Закон не соблюдает в полной мере данные условия.

На наш взгляд, законодатель до сих пор не разработал четкую концепцию в решении вопросов местного самоуправления.

В то же время Закон наделяет ОМС отдельными государственными полномочиями. Данный факт свидетельствует о том, полномочия выходят за границы деятельности местного самоуправления, если рассматривать его в качестве вида самоорганизации населения местных территориальных образований с целью решения вопросов местного значения.

Стоит также отметить, что данная проблема больше затрагивает область применения конституционных норм. Конституция говорит о том, что ОМС не входят в систему органов государственной власти, и в то же время, дает им возможность наделения их государственными полномочиями.

На наш взгляд это говорит о недостаточной урегулированности положений Закона о местном самоуправлении. Ведь в связи с этим возникает и пробелы в ходе практической деятельности по поводу неясности разграничений предметов ведения.

Также стоит отметить, что государственная поддержка местного самоуправления также недостаточно урегулирована. В связи, с чем возникают и

вопросы экономического характера. Решение данной проблемы некоторые авторы находят в объединении муниципальных образований сельских поселений. Мы полагаем, что такое объединение будет происходить за счет расширения налогообложения, а также перераспределения доходов.

Такого эффекта можно достичь путем сокращения функций некоторых поселений, что позволит создать более четкий аппарат управления. Впоследствии, увеличится количество и качество муниципальных услуг, а значит – и бюджет муниципального образования.

Также, решением такой проблемы станет создание государственных программ, где местная власть будет преобразовываться не только в крупных городах, но и во всех населенных пунктах нашей страны. Только в таком случае мы сможем решить проблему недостаточного финансирования муниципальных образований.

Стоит также отметить, что Закон о местном самоуправлении претерпел множество изменений за последние 15 лет. Это говорит о том, что изначальная его идея достаточно исказилась.

Для того, чтобы усовершенствовать территориальные законы и Закон о местном самоуправлении, а также привести их к международным стандартам, а конкретно к положениям Европейской хартии местного самоуправления, были введены такие законодательные акты, которые созданы с целью осуществления контроля за деятельностью органов местного самоуправления, выявления недостатков их организации. Однако, взяв во внимание то, что проблемы местного самоуправления до сих пор актуальны, то данные акты не послужили эффективным способом преобразования ОМС. [27]

Также стоит отметить, что Законы об административно-территориальном устройстве и территориальной организации местного самоуправления содержат положения об однородных отношениях. По сути, одно и то же, не смотря на то, что они регулируют различные области законодательного регулирования: компетенция субъектов и совместное ведение РФ и её субъектов.

На наш взгляд, решением законодательных проблем местного

самоуправления станет унификация законодательства о местном самоуправлении. Для того, чтобы все нормы были приведены в единые стандарты и отражали одну суть, а не противоречили друг другу.

Зачастую, в ходе практической деятельности возникает проблема неверной трактовки смысла законодательных актов о местном самоуправлении, с чем население муниципальных образований часто обращается в судебные органы.

В связи с этим, стоит обратить внимание и на Определение Конституционного Суда РФ от 20.04.2017 № 822-О [12]. Согласно данному определению, суд установил, что включение в полномочия органов местного самоуправления определения конкретных категорий граждан, который имеют право на получение социальной поддержки и социальной помощи, не может рассматриваться в качестве нарушения конституционных прав граждан.

Суть спора заключалась в том, что в КС РФ была подана жалоба гражданином, который получает страховую пенсию по старости, установленную раньше, чем он достиг пенсионного возраста. Кроме того, ему полагались доплаты к пенсии как лицу, который замещал должность муниципальной службы. Данный гражданин оспаривает конституционность положения ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Рассмотрев обстоятельства дела, суд счел данную жалобу необоснованной, так как включение в полномочия ОМС определения конкретных категорий граждан, которые обладают правом на такие меры, и условий предоставления указанных мер, предусмотренное оспариваемым положением части 5 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не может расцениваться как нарушение конституционных прав заявителя, которые были указаны в жалобе.

Еще одним примером служит Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1551-О [11], статьей 11 Федерального закона «О

профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [13], статьями 26, 33 и частью 1 статьи 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», заявитель обратился в суд с целью оспорить некоторые положения указанных законодательных актов.

В качестве аргумента он приводит свои убеждения, в соответствии с которыми некоторые положения данных правовых актов противоречат нормам Конституции РФ. Противоречие заключается в том, что нормы лишают граждан права на обязательное получение от органов местного самоуправления проектов нормативно-правовых актов, которые касаются социально-трудовых и экономических права членов профсоюзов и иные аргументы. Таким образом, гражданин полагает, что ОМС вопреки положениям Конституции, не дает полной информации членам профсоюзов, что нарушает их права, и конкретно права этого человека.

Однако, не смотря на приведенные доказательства, Конституционный суд счел жалобу необоснованной. Он объясняет это тем, что не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

Всесторонне изучив дело, суд обосновал свой отказ тем, что Дума на жалобу заявителя отреагировала своевременно, а также предоставила мотивированный ответ.

Во-вторых, также счел, что его право на правотворческую деятельность было нарушено. Но суд и на это привел доказательства, заключающиеся в том, что предоставление такого права не является обязательным элементом деятельности профсоюза, а значит, что ни одно право заявителя не было нарушено.

В итоге хотелось бы отметить, что в ходе практической деятельности достаточно много граждан выступают с инициативой проектов нормативно-правовых актов, однако, стоит отметить, что в полной мере таким правом может пользоваться лишь сам орган местного самоуправления, о чем и было изложено в указанном определении.

Что касается некоторых вопросы формирования представительного органа муниципального образования, то здесь также возникают разногласия.

Так, согласно Апелляционному определению Верховного Суда РФ от 17.07.2017 № 32- АПГ17-6, судом была рассмотрена апелляционная жалоба на решение Саратовского областного суда от 18 апреля 2017 года [14]. Суть жалобы заключалась в отказе в удовлетворении иска о признании неправомочным состава депутатов Ртищевского муниципального района Саратовской области, а также возложении обязанности назначить выборы.

По данному делу речь идет о нарушении права административного истца избирать депутатов в Собрание депутатов Ртищевского муниципального района, а также быть избранным на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Саратовский областной суд от 18 апреля 2017 года по данному иску вынес решение об отказе в его удовлетворении.

Истец на этом не остановился и подал апелляционную жалобу, подкрепив её возражением и заключение прокурора. Но апелляционная жалоба осталась без удовлетворения. Основанием для принятия такого решения послужило то, что при расследовании дела не было обнаружено факта нарушения избирательных прав, так как Собрание депутатов формируется из числа депутатов поселений, а также глав соответствующих поселений, которые были избраны населением на муниципальных выборах. Такой порядок установлен в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и поэтому он не может нарушить права человека и гражданина.

Таким образом, суд счел, что, так как структура и полномочия ОМС поселений не были изменены, а порядок их вступления в силу происходил в соответствии с федеральным законодательством, то Собрание депутатов было проведено в соответствии с законом, а значит, не было оснований для обжалования их действий.

Пробелы присутствуют не только в общих законодательных актах, но и в специальных. Юридическая техника, которая зачастую применяется в таких

законодательных актах, ставит под вопрос распределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

На наш взгляд указанные ситуации требуют системного подхода к рассмотрению возникшей проблемы, так как двойственность таких полномочий ведет к бездействию обоих органов власти в виду неопределенности.

Также, зачастую на практике возникают проблемы, которые касаются делегирования полномочий. Государственные полномочия могут передаваться органам местной власти без соблюдения обоснованности и надлежащего порядка.

Так, Конституционный Суд РФ отмечает, что региональные государственные органы обладают правом наделения ОМС лишь полномочиями, которыми сами владеют.

В настоящее время существует проблема отсутствия конкретизации полномочий должностных лиц самоуправления.

Так, необходимо в этой связи упомянуть Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», Федеральный закон «О гражданской обороне», а также Федеральный закон «Об уничтожении химического оружия» и ФКЗ «О чрезвычайном положении».

Одной из главных проблем является то, что муниципальные образования претерпевают экономическую несостоятельность.

Решение данной проблемы некоторые авторы видят в объединении муниципальных образований сельских поселений. Мы полагаем, что такое объединение будет происходить за счет расширения налогообложения, а также перераспределения доходов.

Такого эффекта можно достичь путем сокращения функций некоторых поселений, что позволит создать более четкий аппарат управления.

Впоследствии, увеличится количество и качество муниципальных услуг, а значит – и бюджет муниципального образования.

В итоге следует отметить, что на практике существует немало проблем, относящихся к правовому регулированию деятельности органов местного

самоуправления, а также к нарушениям таких норм. Не всегда законодатель вносит ясность в ту или иную норму Закона, но благодаря уже существующей судебной практике легче дать толкование таким нормам, а также установить конкретный порядок действий при возникновении аналогичных споров. Все возникающие споры говорят о том, что российское законодательство не является совершенным, обладает большим количеством пробелов, которые необходимо устранить.

Ежегодно вносятся поправки в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», что влияет на сокращение рисков в сфере государственных закупок, но в полной мере не устраняет их.

Существует множество трактовок сущности риска, в контексте рассматриваемой темы наиболее логичным является следующее определение: риск – это возможность возникновения неблагоприятных ситуаций в ходе реализации деятельности по осуществлению государственных закупок. [13]

Опираясь на работы современных исследователей бюджетных рисков: Гамукина В. В., Котельникова В. Ю., Панкова В. В., можно представить классификацию рисков, характерных для системы госзакупок по ряду признаков.

Предполагая наличие взаимного влияния рисков друг на друга, очевидно, что в предлагаемом примере 10 рисков могут иметь 90 потенциально возможных парных связей. (Таблица 1.1)

Сопоставление рисков по критерию «влияние/зависимость» позволяет формировать развернутое дерево рисков, которое демонстрирует взаимодействие и взаимосвязь тех или иных угроз между собой. Анализ данных рисков определяет степень возникновения последствий одних угроз под воздействием других. [15]

Например, 3.1. Риск ошибки имеет влияние на риски всех групп, делая их зависимыми, т.к. последствия непреднамеренной человеческой (системной)

ошибки могут повлечь за собой последствия других рисков. Если случайно при составлении документации произойдет опечатка в указании сроков, то это повлечет за собой возникновение риска дискретности и, как следствие, риск инфляции, ритмичности поступлений, зависимости от внешних источников, объективной непредсказуемости ситуации, экономического кризиса и коррупции могут «дать свои плоды».

Таблица 1.1.

Матрица сопоставления рисков системы государственных закупок по критерию «влияние/зависимость»

			Влияющие риски									
			Среды			Системы			Случая			
			1.1.	1.2.	1.3.	2.1.	2.2.	2.3.	3.1.	3.2.	3.3.	3.4.
Зависимые риски	Сред ы	1.1.			+				+	+	+	+
		1.2.				+	+	+	+		+	
		1.3.							+			+
	Систем ы	2.1.	+		+		+	+	+	+	+	
		2.2.			+	+			+	+	+	+
		2.3.				+	+		+	+	+	
	Случа я	3.1.	+	+	+	+	+	+		+	+	+
		3.2.	+						+			
		3.3.					+		+	+		
		3.4.			+			+	+			

Таким образом, представленный набор рисков содержит ряд неспецифических факторов (3.1. «Риск ошибки», 3.2. «Риск объективной непредсказуемости»), которые можно включить в число потенциальных угроз в любой ситуации. Можно выделить системный риск, имеющий долгосрочные характеристики экономики – 3.4. Риск коррупции. И фундаментальный риск, присущий всем системам – 1.1. Риск, сопутствующий традиционным финансовым и хозяйственным операциям. Все остальные – сопутствующие

риски, возникающие с учетом особенностей деятельности организаций.

Исходя из анализа этих существенных рисков, уже на начальной стадии планирования закупки должны формироваться мероприятия по нейтрализации негативных факторов и использованию преимуществ позитивных факторов. По каждому риску может быть предложена самостоятельная программа устранения негативного воздействия. Предприятиям следует больше внимания уделять рискам, их последствиям.

Устранять или предупреждать риски входит в обязанность такой функции, как контроль.

Обязательной составляющей каждого этапа является контроль. Этот пункт очень важен, т.к. полностью курирует исполнение основных принципов госзакупок. Контроль обеспечивает соблюдение законодательства, проведение всех необходимых процедур, связанных с госзакупками исключительно в правовом поле, исполнение заключенных контрактов согласно определенным условиям и в полном объеме. [18]

Контроль осуществляется на всех уровнях: государственный, ведомственный, внутренний, общественный и регулируется Федеральным законом "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ.

Предмет контроля – различные аспекты и проявления правоотношений, складывающихся в сфере госзакупок с обязательным соблюдением основных принципов данного рынка.

Государственный контроль – это деятельность, целью которой является обеспечение проведения процедур закупок в точном соответствии с действующим законодательством всеми звеньями механизма.

Ведомственный контроль осуществляется за подведомственными заказчиками. Цель данной деятельности заключается в обеспечении соблюдения требований законодательства заказчиком на каждой стадии закупки: соблюдения ограничений и запретов, установленных законодательством; рациональность использования бюджетных средств,

соответствие документации нормам и стандартам, соблюдение требований по определению поставщика и т.д.

Цель внутреннего контроля – эффективное и результативное функционирование заказчика. Задачи – контроль за соблюдением полноты и качества удовлетворения потребностей конкретного заказчика в товарах, работах, услугах; предупреждение и пресечение нарушений на всех стадиях закупочного цикла.

Основной целью создания общественного контроля является борьба с коррупцией. Виды контроля: мониторинг, проверка, экспертиза, обсуждения, слушания и др. формы взаимодействия. Данная общественная деятельность является публичной и открытой, с использованием информационно-телекоммуникационных систем, в том числе Интернет.

Проанализировав Приложение 1, в котором указано кто и кем в соответствии с законодательством контролируется на каждом уровне закупок, можно заключить, что к реализации деятельности механизма госзакупок приковано внимание всех участников и контрольных органов.

Стоит отметить, что суть государственных закупок заключается в экономном расходовании бюджетных средств. Результат работы механизма госзакупок выражается в экономии бюджетных средств.

Итоги конкурентных закупок оцениваются на предмет эффективности расходования бюджетных средств путем определения средней экономии в разрезе каждого способа определения поставщика, подрядчика, исполнителя, за исключением закрытого конкурса, закрытого конкурса с ограниченным участием, закрытого двухэтапного конкурса, закрытого аукциона. [23]

Следует отметить, что муниципальные закупки являются мощным инструментом, который помогает государству выполнять свои основные функции: защита (военно-промышленный комплекс), продовольственная безопасность (агропромышленный комплекс), энергетическая безопасность (топливно-энергетический комплекс), социальная (здравоохранение, наука, культура, образование), охрана и сохранение природных ресурсов. Именно

поэтому данная сфера вызывает интерес со всех сторон общества.

Характер государственных закупок определяет реальные направления государственной политики в отношении общества, в том числе:

- развитие и совершенствование рыночной системы и конкуренции,
- становление единого экономического пространства,
- поддержка субъектов РФ,
- поддержка национального производства,
- поддержка малого и среднего предпринимательства и некоммерческих организаций,
- укрепление институционализма за счет имеющихся правил и требований на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Механизм государственных закупок - один из основополагающих инструментов регулирования экономики, который имеет весомое влияние на ее структуру и динамику и определяет социально-экономическое развитие страны, поэтому важно отслеживать состояние контрактной системы.

Основным нормативным актом в данной сфере является Закон № 44-ФЗ. Он непосредственно направлен на регулирование рассматриваемых отношений. Однако в ст. 2 указанного закона отмечено, что он основывается на положениях Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ⁹, чем подчеркивается четкая иерархия законодательных актов.

Конституцией РФ в ст. 8 закреплён основной принцип, на котором базируются положения Закона № 44-ФЗ: в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Гражданский кодекс РФ устанавливает порядок поставки товаров для государственных или муниципальных нужд. К отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд применяются правила

о договоре поставки (ст. 506–522), если иное не предусмотрено правилами Гражданского кодекса РФ.

Кроме того, Гражданский кодекс РФ устанавливает общие нормы, регулирующие заключение, исполнение, расторжение контракта (гл. 22 – исполнение обязательств, гл. 23 – обеспечение исполнения обязательств, гл. 25 – ответственность за нарушение обязательств, гл. 26 – прекращение обязательств, ст. 421 – свобода договора, ст. 431 – толкование договора), защиту прав и интересов сторон контракта (ст. 11 – судебная защита гражданских прав, ст. 12 – способы защиты гражданских прав, ст. 15 – возмещение убытков) и пр.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 69.1 устанавливает бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). К бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся:

- ассигнования на обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам;

- ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания;

- ассигнования на предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам;

- ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности; [17]

- ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций казенного учреждения и

бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности казенных учреждений), в том числе в целях:

- 1) оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;
- 2) разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;
- 3) закупки товаров в государственный материальный резерв.

Помимо федеральных законов, непосредственно регулирующих госзакупки, необходимо знать еще ряд подзаконных нормативных актов, детализирующих положения Закона № 44-ФЗ, среди которых:

– Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования указанного каталога»;

– Постановление Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 1168 (ред. от 29 декабря 2016 г.) «Об утверждении Правил размещения в единой информационной системе в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; [19]

– Постановление Правительства РФ от 2 сентября 2015 г. № 927 (в ред. от 30 ноября 2016 г.) «Об определении требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и под-ведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (вместе с «Правилами определения требований к закупаемым

федеральными государственными органами, органами управления государственными вне-бюджетными фондами Российской Федерации, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)»);

– Постановление Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 552 (ред. 25 января 2017 г.) «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд»;

– Постановление Правительства РФ от 17 марта 2015 г. № 238 (в ред. от 19 ноября 2016 г.) «О порядке подготовки отчета об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, его размещения в единой информационной системе и внесении изменения в Положение о Межведомственной комиссии по отбору инвестиционных проектов, российских кредитных организаций и международных финансовых организаций для участия в Программе поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования» (вместе с «Правилами подготовки отчета об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, его размещения в единой информационной системе»); [11]

– Постановление Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 102 (в ред. от 30 ноября 2016 г.) «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

– Постановление Правительства РФ от 20 октября 2014 г. № 1084 (в ред. от 13 апреля 2016 г.) «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов

управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения» (вместе с «Правилами определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, включая соответственно территориальные органы и под-ведомственные казенные учреждения»);

– Постановление Правительства РФ от 13 октября 2014 г. № 1047 (в ред. от 11 марта 2016 г.) «Об Общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения»;

– Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 (в ред. от 27 августа 2016 г.) «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (вместе с «Правилами осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере»);

– Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085 (в ред. от 14 ноября 2016 г.) «Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²⁰ и др.

Таким образом, указав лишь некоторые проблемы правового регулирования местного самоуправления, мы можем отметить, что, не смотря на принятие многих законодательных актов, которые направлены на увеличение показателей эффективности проводимой государством политики в области регулирования местного самоуправления, таких действий оказалось недостаточно.

2.3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

В сфере муниципального заказа присутствует большое количество как экономических, так и правовых сложностей, поэтому возникает потребность в том, что бы управление и размещение закупок осуществлялось результативно. Если провести анализ касаясь создания и размещения муниципального заказа в местности Российской Федерации, то возможно отметить ключевые направления: вместе с тем, как происходит повышение показателей государственных затрат, так и увеличиваются средства, осваиваемые путём государственных и муниципальных закупок в промежутки с 2009 года по 2019г.

Это повышение достигло показателя, который возрос в 3,5 раза. За установленный период времени в сфере затрат, взимаемых из федерального бюджета, часть государственных закупок повысилась с 30 процентов вплоть до 50. [24]

Но, значительная доля экономии финансов, расположенных в продажах и запросах котировок идет на убыль каждый год. В настоящее время установлены трудности в области закупок, произведенных Органами местного самоуправления. Такие проблемы приводят к внушительному уменьшению производительности, поэтому необходимо охарактеризовать следующие из них. Главными условиями, негативно воздействующими в процедуре муниципальных закупок можно назвать:

1. Сложности связанные с бюрократией, с коррупцией, нечеткими формулировками документов контрактной системы.

Значительный уровень коррумпированности присутствует в конкурсах и запросах котировок, кроме того при анализе заявок, которые подаются участниками аукционов приводит к огромному уменьшению степени конкурентной составляющей, что приводит к снижению качественных

показателей оказываемых услуг и, в целом, поставляемых товаров. Отсюда происходит такая ситуация, что большинство поставщиков вынуждены отказаться от соревновательных торгов, заранее понимая, что у них не получится одержать победу ни при каких условиях.

2. Проблема, связанная с внесрочной оплатой за поставку. Органы местного самоуправления систематически нарушают сроки оплаты, что является большим недостатком в их работе. Поэтому поставщикам не интересно работать с учреждениями, где часто происходят просрочки по платежам не за один месяц.
3. Недостаток единой стандартизации документов с целью проведения торгов, также отсутствие единых закупочных органов, и, как результат, потеря возможности объединять заказы одного типа. Такой факт приводит к существенным расходам во времени и заказчика, и поставщика. А когда происходит подготовка и согласование большого количества документации, это ведет к возникновению небольших закупок, что совершенно нерентабельно для поставщиков.
4. Трудности, касающиеся качества поставок и оказываемых услуг. Такие проблемы считаются результатом применения аукционного вида торгов, где акцент делается на товары с наименьшей стоимостью. Следует осознавать, что качественные характеристики подобных продуктов не могут быть достойными.
5. Наличие закрытых аукционов. Проводя электронный конкурс, у инициатора возникает проблема в осуществлении контроля за участием или неучастием конкретных поставщиков. В аукционе такого типа возможен сговор между участником и аукционистом. Зачастую бывает так, что инициатор торгов информирует «своего» поставщика о наиболее низкой заявке в определенный временной промежуток. Подобным способом, компания-участник сговора, учитывает стоимость самой дешевой заявки и успевает поставить еще более низкую за короткое время до окончания торга.

6. Длительный контроль ФАС за нарушениями в аукционах. Данное обстоятельство формирует для двух сторон торгов неудобные условия, задерживая поставочный процесс от 10 дней и выше.
7. Недостаток большинства регионов в отсутствии единства площадки электронных торгов, что влечет за собой трудности с различием в часовых поясах и отсутствием возможности получить техническую помощь в необходимый момент.
8. У бюджетных учреждений возникает сложность при создании плана закупок на продолжительный период. Возникает также трудность с указанием начальных аукционных цен и с кадровой политикой.

Если не будут произведены меры по решению данного перечня проблем, то совершенствование системы муниципальных закупок недопустимо. Для того, чтобы эффективно повлиять на развитие механизма муниципальных закупок, увеличению уровня конкурентоспособности, необходимо разработать предложения. [17]

Во - первых, проведя исследование согласно проблеме этого направления, возникла потребность расширить полномочия муниципальных организаций, работающих с муниципальным заказом, а также потребность в наделении их новых функций. А именно - дать им правомочие на осуществление аукционов для маленьких муниципальных учреждений, в силу их маленьких масштабов, проведение отдельных торгов и работа специалиста по закупкам нелогична.

Этот аппарат начнет регулировать область государственных закупок, приводя документы к стандартному виду, которые имеют отношение к аукционам, и сформирует библиотеку специальной документации для конкурсов, где за каждым товаром будет закреплен определенный вид (например, закупка продовольственных продуктов, лекарства) и услуг (охранительные, аудиторские, страхование). Это сделает процедуру аукциона более простой и для поставщиков, и для заказчиков. Стоит отметить, что, если в одном ведомстве будут сосредоточены эксперты по закупкам, то это повысит производительность их деятельности, а у муниципальных работников не

возникнет потребность в работе с непростыми аукционными документами.

Вторым важным обстоятельством можно считать формирование общих торговых площадок в регионах и информационной системы доведенной до уровня автоматизации с целью отслеживания закупок в период планирования вплоть до этапа исполнения контракта. Отмеченная система даст возможность осуществлять мониторинг и раскрывать ограниченные свойства конкурентности, несоблюдение законодательства в стадии планирования и размещения заказа, нарушение режима развития первоначальной наибольшей стоимости, а кроме того прослеживать непродуманные закупки.

В-третьих, фиксирование обстоятельств, при которых разрешается изменение имеющихся условий правительственного контракта в процессе его исполнения. Следует продумать полный список условий, при которых стороны имеют возможность вносить изменения в государственный договор, а именно: менять сроки исполнения работ, стоимость контракта в случае уменьшения лимитов бюджетных поступлений и требований контракта, к примеру, если поставляемая продукция снята с производства в процессе его исполнения.

В-четвертых, внедрение пробной поставки или преждевременной оценки свойств товаров поставщиков перед аукционом. Зачастую продукты технически отвечают абсолютно всем условиям контракта, однако по сути считаются низкокачественными из – за свойств, которые нельзя проконтролировать предварительно либо отобразить в документах.

В-пятых, с целью устранения коррупции, можно предложить страховку для муниципальных контрактов, это будет результативным способом, поскольку возникнет еще одна компания, осуществляющая контроль и уровень прозрачности организации торгов. Следует отметить, что требуется формирование социальных советов при ведомствах, сопряженных с муниципальными закупками. Вовлечение граждан с целью контроля за исполнением закона и проведением торгов считается результативным способом для выявления нарушений в организации аукционов и сговоров. Но следует осуществлять контроль над составом советов и ввести запрет для работников

заинтересованных учреждений и организаций иметь членство в них.

В-шестых, выведение процесса закупок на аутсорсинг может стать методом для устранения большого количества трудностей. Формирование одного распределительного центра для конкретного типа продуктов, который позволит накапливать заказы с государства и осуществлять аукционы в их пользу, даст возможность значительно увеличить эффективность процесса закупок. А осуществление торгов по конкретным видам товаров, которым свойственна волатильность и сезонная изменчивость цен, вне зависимости от наличия заявленных закупок, даст возможность сберечь финансы в закупках продукции, которые способны к удорожанию в конкретные периоды времени. [19]

Таким образом, повышение эффективности системы муниципальных закупок должно быть планомерным процессом, сконцентрированным на решении всех отмеченных проблем. Их устранение допустимо благодаря тщательной проработке экспертного и научного сообщества и путём внесения поправок в ФЗ №44 «О контрактной системе». Принятие комплекса мер по развитию законодательной базы позволит значительно увеличить эффективность муниципальных закупок и одновременно гарантировать экономичность бизнес-процессов закупочной деятельности государства.

По результатам проведенных анализов можно заключить, что наблюдается положительная динамика действия контрактной системы. Но результат мог бы быть лучше, если бы не проблемы и риски, возникающие в ходе совершения закупок. Ранее в работе были выявлены риски, характерные для системы муниципальных закупок. После анализа можно заключить, что имеет место быть большинство из перечисленных угроз.

Признание процедуры несостоявшейся: подача одной заявки либо несоответствие заявок требованиям документации – риск ошибки.

Расторжение контрактов: неспособность исполнить контракт с заданными целями, неисполнение или ненадлежащее исполнение требований контракта – риск объективной непредсказуемости.

Увеличение числа закупок у единственного поставщика говорит об обходе конкурентных процедур.

Акцент на стоимости закупки: заказчик вынужден приобретать самые дешевые товары, работы, услуги, качество которых зачастую не соответствует требованиям. В итоге, государство переплачивает дважды.

Увеличение объема финансирования закрытого конкурса с ограниченным участием и закрытого аукциона говорит о том, что происходит расходование средств с закрытой информацией о том, на что именно они направлены. Данную информацию знает только заказчик и ограниченный круг участников. При таких условиях возможно проявление рисков коррупции.

Важной проблемой муниципальных закупок является возможность проявления коррупционного риска на каждом этапе закупки:

Этап 1. Планирование закупки:

- подмена предмета контракта: заявляется необходимость одного предмета, а по факту приобретается другой;
- объединение в одно размещение заказа разных предметов и объектов закупки;
- некорректная формулировка параметров предмета закупки;
- несоответствие технического задания имеющимся финансовым ресурсам;
- «заточенность» технического задания под конкретного поставщика;
- условия контракта противоречивы либо неприемлемы для большей части поставщиков данного объекта закупки;
- нарушение сроков публикации извещений и документаций либо размещение неполной документации;
- контакты и переговоры с поставщиком, подрядчиком, исполнителем.

Этап 2. Осуществление закупок:

- разъяснения о закупке даются некорректно либо делается ссылка на просмотр документации;
- дискриминационные разъяснения или изменения в документацию;

- принятие опоздавших заявок;
- сговор поставщиков для влияния на цену контракта либо деление рынка искусственным проигрышем или неподачей заявок;
- нарушение конфиденциальности закупки;
- скрывание информации о недостающих необходимых документах;
- критерии оценки поставщика, подрядчика, исполнителя не четко прописаны в документации, что не дает основания для принятия справедливого решения.

Этап 3. Исполнение контракта.

- необоснованный отказ от заключения контракта;
- замедление либо ускорение подписания контракта;
- необоснованное вмешательство в хозяйственную деятельность поставщика, подрядчика, исполнителя в целях жесткого администрирования исполнения контракта;
- затягивание предоставления информации о необходимых материалах для исполнения условий контракта заказчиком;
- возникновение новых, ранее не оговоренных условий контракта, что приводит к обременению исполнения контракта;
- подписание надлежащей документации о приемке товаров, работ, услуг до фактического приема;
- необоснованное затягивание/ускорение приемки и оплаты контракта, а также необоснованно мягкие/жесткие условия приема товаров, работ, услуг;
- изменение сроков гарантии либо их игнорирование.

Можно выделить так называемые сигнальные индикаторы коррупционной составляющей в муниципальных закупках:

- неоднократно победителем становится конкретная фирма;
- отсутствие в контракте пункта о штрафных или иных гражданско-правовых санкциях или неприменение их в случаях нарушения договорных обязательств поставщиком, подрядчиком, исполнителем;
- внесение значительных корректировок в условия на этапе исполнения

контракта.

По мнению большинства экспертов, наличие данных проблем говорит о несоблюдении основных принципов контрактной системы: открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

В целях оптимизации и повышения эффективности механизма работы муниципальных закупок можно рекомендовать ряд мероприятий:

1. Стандартизировать категории отраслей, ввести общие правила определения предмета закупки к коду: это поможет ликвидировать пересечения названий и упростит взаимопонимание заказчика и поставщика, подрядчика, исполнителя.

2. Создать для федеральных электронных торговых площадок единую базу поставщиков, подрядчиков, исполнителей, где будет доступна достоверная информация об организации, в том числе ее квалификация.

3. Ужесточить квалификационный отбор специалистов в сфере муниципальных закупок как заказчикам, так и поставщикам, подрядчикам, исполнителям.

4. Наделить региональные ведомственные органы власти определенными полномочиями в области контроля, наделить определенным административным и политическим весом, позволившим им быть самостоятельными, но при этом ужесточить критерии профессионального отбора специалистов в такие органы, обязать их предоставлять отчетности о деятельности по определенным критериям, проводить регулярные проверки их деятельности.

5. Усилить предварительный контроль в сфере муниципальных закупок, который должен проводиться до рассмотрения и оценки заявок участников закупок, до объявления победителя и заключения контракта.

6. Ужесточить административную и уголовную ответственность за

нарушения в сфере муниципальных закупок, а также обеспечить ее неотвратимость. [29]

7. Регулярно повышать профессиональный уровень сотрудников контрольных органов, эффективность их взаимодействия с прокуратурой и общественными организациями.

Таким образом, государство выступает крупнейшим заказчиком и потребителем товаров, работ, услуг целого ряда отраслей экономики. Механизм муниципальных закупок - один из основополагающих инструментов регулирования экономики, который имеет весомое влияние на ее структуру и динамику и определяет социально-экономическое развитие страны. Уровень благосостояния государства в немалой степени зависит от совершенства экономической системы. Всё это указывает на необходимость совершенствования системы муниципальных закупок, стараться приблизиться максимально близко к идеальному ее состоянию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Понятие муниципального заказа можно рассмотреть с двух сторон - как «процесс» и как «результат». Если рассматривать его как процесс, муниципальный заказ — это заказ на покупку товаров, выполнение работ и оказание услуг от имени местных органов власти, финансируемый из местных бюджетов и предназначенный для удовлетворения муниципальных потребностей. Если рассматривать с другой стороны, то есть в качестве результата, мы можем представить муниципальный заказ в виде полного объема продукции для удовлетворения определенных потребностей .

Система муниципального заказа является одним из важнейших регуляторов муниципального экономического процесса. Часто концепция муниципального заказа описывается в узкой форме как способ конкурентно закупать определенные виды материальных ресурсов для удовлетворения муниципальных потребностей или для предоставления определенных муниципальных услуг. С этим объяснением невозможно согласиться, ведь по муниципальному заказу должны быть переданы все товары, приобретенные для муниципальных нужд, а также все бюджетные муниципальные услуги, предоставляемые муниципалитетами и другими исполнителями. В этом смысле муниципальный заказ следует рассматривать как идеологию формирования и реализации компонента расходов местного бюджета, являющегося элементом системы управления финансовыми ресурсами.

Одним из основных нормативно-правовых актов, который регулирует муниципальный заказ, является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Также можно выделить Федеральный закон от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Муниципальный и государственный заказ осуществляется по определенным правилам. Размещение муниципального заказа должно регулироваться законами Российской Федерации. Кроме того, основной

задачей будет являться поиск поставщиков и максимальной выгоды. В таком случае он должен обязательно публиковаться на сайте муниципалитета вне зависимости от суммы. Более того, формирование этого заказа может осуществляться как муниципальным заказчиком, так и специальным персоналом. Как только муниципальный заказ установлен, он помещается в реестр сайта муниципального заказа.

Основной целью этого конкурса является создание таких условий, как экономия бюджета, свободная конкуренция и прозрачность транзакций. Переселение самого муниципального заказа осуществляется открытым способом. После публикации заказа в интернете клиент обязан уведомить СМИ, иначе такая заявка может быть признана недействительной.

Муниципальный контракт — это контракт между местным правительством, бюджетным органом, уполномоченным органом или организацией, которая представляет муниципальное образование, с физическими и юридическими лицами для обеспечения муниципальных потребностей, предусмотренных в местных бюджетных расходах.

Главными условиями, негативно воздействующими в процедуре муниципальных закупок можно назвать:

1. Сложности связанные с бюрократией, с коррупцией, нечеткими формулировками документов контрактной системы.

Значительный уровень коррумпированности присутствует в конкурсах и запросах котировок, кроме того при анализе заявок, которые подаются участниками аукционов приводит к огромному уменьшению степени конкурентной составляющей, что приводит к снижению качественных показателей оказываемых услуг и, в целом, поставляемых товаров. Отсюда происходит такая ситуация, что большинство поставщиков вынуждены отказаться от соревновательных торгов, заранее понимая, что у них не получится одержать победу ни при каких условиях.

2. Проблема, связанная с внесрочной оплатой за поставку. Органы местного самоуправления систематически нарушают сроки оплаты, что

является большим недостатком в их работе. Поэтому поставщикам не интересно работать с учреждениями, где часто происходят просрочки по платежам не за один месяц.

3. Недостаток единой стандартизации документов с целью проведения торгов, также отсутствие единых закупочных органов, и, как результат, потеря возможности объединять заказы одного типа. Такой факт приводит к существенным расходам во времени и заказчика, и поставщика. А когда происходит подготовка и согласование большого количества документации, это ведет к возникновению небольших закупок, что совершенно нерентабельно для поставщиков.

4. Трудности, касающиеся качества поставок и оказываемых услуг. Такие проблемы считаются результатом применения аукционного вида торгов, где акцент делается на товары с наименьшей стоимостью. Следует осознавать, что качественные характеристики подобных продуктов не могут быть достойными.

5. Наличие закрытых аукционов. Проводя электронный конкурс, у инициатора возникает проблема в осуществлении контроля за участием или неучастием конкретных поставщиков. В аукционе такого типа возможен сговор между участником и аукционистом. Зачастую бывает так, что инициатор торгов информирует «своего» поставщика о наиболее низкой заявке в определенный временной промежуток. Подобным способом, компания-участник сговора, учитывает стоимость самой дешевой заявки и успевает поставить еще более низкую за короткое время до окончания торга.

6. Длительный контроль ФАС за нарушениями в аукционах. Данное обстоятельство формирует для двух сторон торгов неудобные условия, задерживая поставочный процесс от 10 дней и выше.

7. Недостаток большинства регионов в отсутствии единства площадки электронных торгов, что влечет за собой трудности с различием в часовых поясах и отсутствием возможности получить техническую помощь в необходимый момент.

8. У бюджетных учреждений возникает сложность при создании плана закупок на продолжительный период. Возникает также трудность с указанием начальных аукционных цен и с кадровой политикой.

Если не будут произведены меры по решению данного перечня проблем, то совершенствование системы муниципальных закупок недопустимо. Для того, чтобы эффективно повлиять на развитие механизма муниципальных закупок, увеличению уровня конкурентоспособности, необходимо разработать предложения.

Во - первых, проведя исследование согласно проблеме этого направления, возникла потребность расширить полномочия муниципальных организаций, работающих с муниципальным заказом, а также потребность в наделении их новых функций. А именно - дать им правомочие на осуществление аукционов для маленьких муниципальных учреждений, в силу их маленьких масштабов, проведение отдельных торгов и работа специалиста по закупкам нелогична.

Этот аппарат начнет регулировать область государственных закупок, приводя документы к стандартному виду, которые имеют отношение к аукционам, и сформирует библиотеку специальной документации для конкурсов, где за каждым товаром будет закреплен определенный вид (например, закупка продовольственных продуктов, лекарства) и услуг (охранительные, аудиторские, страхование). Это сделает процедуру аукциона более простой и для поставщиков, и для заказчиков. Стоит отметить, что, если в одном ведомстве будут сосредоточены эксперты по закупкам, то это повысит производительность их деятельности, а у муниципальных работников не возникнет потребность в работе с непростыми аукционными документами.

Вторым важным обстоятельством можно считать формирование общих торговых площадок в регионах и информационной системы доведенной до уровня автоматизации с целью отслеживания закупок в период планирования вплоть до этапа исполнения контракта. Отмеченная система даст возможность осуществлять мониторинг и раскрывать ограниченные свойства конкурентности, несоблюдение законодательства в стадии планирования и

размещения заказа, нарушение режима развития первоначальной наибольшей стоимости, а кроме того прослеживать непродуманные закупки.

В-третьих, фиксирование обстоятельств, при которых разрешается изменение имеющихся условий правительственного контракта в процессе его исполнения. Следует продумать полный список условий, при которых стороны имеют возможность вносить изменения в государственный договор, а именно: менять сроки исполнения работ, стоимость контракта в случае уменьшения лимитов бюджетных поступлений и требований контракта, к примеру, если поставляемая продукция снята с производства в процессе его исполнения.

В-четвертых, внедрение пробной поставки или преждевременной оценки свойств товаров поставщиков перед аукционом.

В-пятых, с целью устранения коррупции, можно предложить страховку для муниципальных контрактов, это будет результативным способом, поскольку возникнет еще одна компания, осуществляющая контроль и уровень прозрачности организации торгов. Следует отметить, что требуется формирование социальных советов при ведомствах, сопряженных с муниципальными закупками. Вовлечение граждан с целью контроля за исполнением закона и проведением торгов считается результативным способом для выявления нарушений в организации аукционов и сговоров. Но следует осуществлять контроль над составом советов и ввести запрет для работников заинтересованных учреждений и организаций иметь членство в них.

В-шестых, выведение процесса закупок на аутсорсинг может стать методом для устранения большого количества трудностей. Формирование одного распределительного центра для конкретного типа продуктов, который позволит накапливать заказы с государства и осуществлять аукционы в их пользу, даст возможность значительно увеличить эффективность процесса закупок. А осуществление торгов по конкретным видам товаров, которым свойственна волатильность и сезонная изменчивость цен, вне зависимости от наличия заявленных закупок, даст возможность сберечь финансы в закупках продукции, которые способны к удорожанию в конкретные периоды времени.

Таким образом, повышение эффективности системы муниципальных закупок должно быть планомерным процессом, сконцентрированным на решении всех отмеченных проблем. Их устранение допустимо благодаря тщательной проработки экспертного и научного сообщества и путём внесения поправок в ФЗ №44 «О контрактной системе». Принятие комплекса мер по развитию законодательной базы позволит значительно увеличить эффективность муниципальных закупок и одновременно гарантировать экономичность бизнес-процессов закупочной деятельности государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Законодательные материалы

1. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // "Дипломатический вестник", N 10, 1998.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // "Российская газета", N 238-239, 08.12.1994.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // "Собрание законодательства РФ", N 31, 03.08.1998, ст. 3824.
5. "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
6. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" // "Собрание законодательства РФ", 04.06.2001, N 23, ст. 2277.
7. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О противодействии коррупции" // "Парламентская газета", N 90, 31.12.2008.
8. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018) // "Российская газета", N 202, 08.10.2003.
9. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О муниципальной службе в Российской Федерации" // "Парламентская газета", N 34, 07.03.2007.

10. Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О лицензировании отдельных видов деятельности" // "Парламентская газета", N 23, 13-19.05.2011.
11. Федеральный закон от 12.01.1996 N 8-ФЗ (ред. от 07.03.2018) "О погребении и похоронном деле" // "Российская газета", N 12, 20.01.1996.
12. Федеральный закон от 02.05.1997 N 76-ФЗ (ред. от 05.02.2018) "Об уничтожении химического оружия" // "Российская газета", N 87, 06.05.1997.
13. Федеральный закон от 12.02.1998 N 28-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О гражданской обороне" // "Российская газета", N 32-33, 19.02.1998.
14. Федеральный закон от 25.07.2002 N 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) "О противодействии экстремистской деятельности" // "Российская газета", N 138-139, 30.07.2002.
15. Федеральный закон от 26.02.1997 N 31-ФЗ (ред. от 22.02.2017) "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" // "Российская газета", N 45, 05.03.1997.
16. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 02.08.2004, N 31, ст. 3215.
17. Федеральный закон от 12.01.1996 N 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности" (с изм. И доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // "Российская газета", N 12, 20.01.1996.
18. Федеральный закон от 26.11.1996 N 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" // "Российская газета", N 232, 04.12.1996.
19. Закон астраханской области от 04 сентября 2007 года N 52/2007-ОЗ // <http://docs.cntd.ru/document/819017163>
20. Указ Президента РФ от 01.02.2005 N 110 (ред. от 28.08.2015) "О проведении аттестации государственных гражданских служащих"

- Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 07.02.2005, N 6, ст. 437.
21. Указ Президента РФ от 29.06.2018 N 378 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы" // "Собрание законодательства РФ", 02.07.2018, N 27, ст. 4038
22. Указ Президента РФ от 26.10.1993 N 1760 (ред. от 22.12.1993) "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" (вместе с "Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы") // "Собрание актов Президента и Правительства РФ", 01.11.1993, N 44, ст. 4188.
23. Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 (ред. от 04.11.2016) "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" // Собрание законодательства РФ, 05.05.2008, N 18, ст. 2003.
24. Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. N 179-ГД // <http://constitution.garant.ru>
25. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Российская газета", N 170, 01.09.1995.
26. Закон РФ от 06.07.1991 N 1550-1 (ред. от 03.12.2008) "О местном самоуправлении в Российской Федерации" // "Ведомости СНД и ВС РСФСР", 18.07.1991, N 29, ст. 1010.
27. Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 (ред. от 23.10.1990) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" // "Ведомости СНД СССР и ВС СССР", 1990, N 16, ст. 267
28. Городовое положение, 1870 год // <http://diletant.media/articles/38496989>
29. Положение о губернских и уездных учреждениях // http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/4-3.htm

30. Авакьян С.А. Муниципальное право России: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин [и др.]; отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. - 544 с.
31. Аверин М.Б. Теория и история государства и права: учебное пособие — Москва, Саратов: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2016. — 324 с.
32. Алешина И.А. и др. Общая теория государства и права: учебник / под ред. С.Ю. Наумова, А.С. Мордовца, Т.В. Касаевой. – Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2018. – 334 с.
33. Арсеньев Б.Я. Всеобщая история государства и права. Том 2. Новое время. Новейшее время: учебник / Б.Я. Арсеньев [и др.]. — М.: Зерцало-М, 2011. — 640 с.
34. Баглай М.В. "Конституционное право Российской Федерации Учебник / М.В. Баглай. - 9-е изд., изм. и доп., (Гриф)" – М. – 2011. – 566 с.
35. Багмет А.М. Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 367 с.
36. Балашова М.В. Общественное участие на местах как драйвер социальной модернизации // Вестник МГГУ им. М.А. Шолохова. Сер. «История и политология». 2011. № 3. С. 75-80.
37. Бялкина Т.М. Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. №10. С.111-117.
38. Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. – 563 с.
39. Бусыгин Л.И., Москалев А.В.. "Доктринально-правовая характеристика основ местного самоуправления" Вестник Пермского университета. Юридические науки, №. 3, 2015, - С. 51-61.
40. Быкова А.Г. Муниципальное право — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2018. — 355 с.
41. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. М.: 2008. - 848 с.

42. Волкова Л.П. Муниципальное право Российской Федерации (2-е издание): учебник для бакалавров / Л.П. Волкова [и др.]. — М.: Дашков и К, Ай Пи Эр Медиа, 2016. — 424 с.
43. Декреты Советской власти. Т. I. М., Гос.изд-во полит.литературы, 1957. — 344 с.
44. Градовский А.Д. Собрание сочинений А. Д. Градовского : Т. 1-9 / А. Д. Градовский. - СПб. 1899-1908. — 1744 с.
45. Гришай Е.В., Палий В.М. "К вопросу о разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления" Вестник Краснодарского университета МВД России, №. 3 (21), 2013, С. 17-22.
46. Иналкаева К.С. Актуальные проблемы муниципального права — Саратов: Вузовское образование, 2018. — 357 с.
47. Кешиков Н.В. Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: сборник научных трудов - Иркутск: Изд-во Байкальского государственного университета экономики и права, 2013. — 493 с.
48. Коваленко А. И. Муниципальное право. М.: Новый Юрист, 1997. — 498 с.
49. Когута А.Е. Местное самоуправление. Основы системного подхода / под ред. А.Е. Когута и В.А. Гневко. СПб. 1997. — 592 с.
50. Колоткина О.А. Теория государства и права: учебное пособие / О.А. Колоткина, И.Д. Ягофарова. — Екатеринбург: Уральский институт коммерции и права, 2015. — 176 с.
51. Коршунов С.А. «Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления» // <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-munitsipalnogo-upravleniya>
52. Костюков А.Н. Муниципальное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Государственное

- имунципальное управление» / А.Н. Костюков. — 2-е изд. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 791 с.
53. Кравцова Е.А. "Возникновение и развитие органов государственной власти в дореволюционной России" Вестник Белгородского юридического института МВД России, №. 2, 2015, С. 46-51.
54. Куликов В.И. История государственного управления в России: учебное пособие для студ. высш. учеб. заведений. - М.: Издательский центр «Академия», 2003. – 392 с.
55. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2018. - 672 с.
56. Лейбутина Е.В.. "Развитие местного самоуправления региона: проблемы и пути решения" Проблемы современной экономики, №. 4 (52), 2014, С. 214-218.
57. Локшина К.Н. "Местное самоуправление в России: самобытная история формирования (до начала XX В.)" Локус: люди, общество, культуры, смыслы, №. 2, 2014, С. 76-87.
58. Макарецев А.А. Конституционное право. Часть 2: учебное пособие — Новосибирск: Новосибирский государственный технический университет, 2014. — 252 с.
59. Павлов Н.В. «Правовое регулирование муниципального управления» диссертация ВАК 12.00.02, кандидат юридических наук Павлов, Николай Владимирович // <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-munitsipalnogo-upravleniya>
60. Постовой Н.В. Муниципальное право России. М.: Новый Юрист, 1998. - 349 с.
61. Правдин Д.Г. "Глава муниципального образования в системе органов местного самоуправления" Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал, №. 3, 2011, С. 38-41.

62. Сериков С.Г. Регулирование региональных социально -экономических систем // В сборнике: Институциональные и инфраструктурные аспекты развития различных экономических систем сборник статей международной научно-практической конференции: в 2 частях. 2017. С. 122-126.
63. Сёмкина Т.Б. «Органы местного самоуправления: правовое регулирование отношений с государственной властью в регионе» // <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-munitsipalnogo-upravleniy>
64. Солдатов А.П. Теория государства и права: учебное пособие / А.П. Солдатов, И.Н. Новоставский, Е.А. Шапиро. — Краснодар: Южный институт менеджмента, 2008. — 111 с.
65. Тасеев В.Б. и Янцен Е.А.. "Проблемы местного самоуправления" Основы экономики, управления и права, №. 5 (11), 2013, С. 25-28.
66. Торшенко А.А. Муниципальное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1997. – 332 с.
67. Шамхалов М.А. "Основные типы местного самоуправления" Власть, №. 12, 2013, - С. 187-191.
68. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник для студентов вузов — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. — 687 с.
69. Bel G. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery // Journal Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1
70. C. Bergholz. Inter-municipal cooperation in the case of spillovers: evidence from Western German municipalities // Journal Local Government Studies Volume 44, 2018 - Issue 1.
71. Ian C. Elliott. Reimagining the future public service workforce // Local Government Studies Volume 45, 2019 - Issue 2.
72. Isabel Narbón-Perpiñá. Evaluating local government performance in times of crisis // Journal Local Government Studies. Volume 45, 2019 - Issue 1.

73. Swianiewicz P. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? // Journal. Local Government Studies. Volume 44, 2018 - Issue 1: Special issue on privatization, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery.
74. Определение Конституционного Суда РФ от 20.04.2017 № 822-О // <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-31052017-n-36-apg17-1/> (Дата обращения 10.11.2019)
75. Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 № 1551-О // <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-18072017-n-1551-o/>
76. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 17.07.2017 № 32-АПГ17-6 // <http://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-31052017-n-36-apg17-1>
77. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 г. N 26-П // <https://rg.ru/2015/10/26/delo-dok.html>
78. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1317 (ред. от 06.02.2017) "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" // Собрание законодательства.
79. Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. N 236-О // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70781968/>
80. Постановление конституционного суда РФ от 01.02.96 n 3-п "по делу о проверке конституционности ряда положений устава - основного закона читинской области" // <https://zakonbase.ru/content/base/10920>
81. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 N 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава

(Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области" // "Вестник Конституционного Суда РФ", N 1, 2001

82. <https://rg.ru/>

83. <http://legalacts.ru/sud/>

84. <https://zakonbase.ru/content/base/>

85. <https://www.garant.ru/products/>