СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРОВЕДЕНИЯ СОВМЕСТНЫХ И ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ЗАКУПОК МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКАЗЧИКАМИ: АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ

Клевакин А.В.

аспирант кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 70, к. 1234, aleksandr.klevakin.92@mail.ru

Рыбакова И.Я.

старший преподаватель кафедры частного права Уральского института управления – филиала, Российская академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620146, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 48, irina.rybakova@uapa.ru

УДК 352
ББК 67.401.11

Цель. Изучение актуальных вопросов осуществления органами местного самоуправления **совместных и централизованных закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд в рамках реализации их полномочий по № 44-ФЗ от 05.04.2013** «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»**.**

Методы. Проанализирована динамика применения совместных и централизованных закупок муниципальными заказчиками и органами местного самоуправления в период действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ и за истекший период действия Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Сравнительный анализ проведён на основе изучения публичной информации официального сайта закупок www.zakupki.gov.ru и судебной практики арбитражных судов РФ.

Результаты. Исходя из опыта применения муниципальными заказчиками и уполномоченными органами (ОМСУ) совместных и централизованных закупок, на основе научно обоснованных подходов и объективных оценок сложившейся судебной практики, а также собственных выводов, исследованы причины редкого применения указанных способов закупок. Сравнивая нормы Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ и Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ о совместных и централизованных закупках, понятий однородности и идентичности товаров, работ, услуг делается вывод относительно устранения противоречий в законодательстве и положительных перспективах развития централизованных закупок.

Научная новизна. Выявлены законодательные причины совершения типичных ошибок муниципальными заказчиками при проведении совместных закупок. Обоснована необходимость тщательной проработки положений актов органов местного самоуправления и административных регламентов, определяющих основания и порядок проведения централизованных и совместных закупок для обеспечения муниципальных нужд.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальные закупки, централизованные закупки, совместные закупки.

© Клевакин А.В., Рыбакова И.Я., 2015

Клевакин А.В., Рыбакова И.Я.

TRENDS OF THE JOINT AND CENTRALIZED PROCUREMENT BY MUNICIPAL CUSTOMERS: ANALYSIS OF APPLICABLE LAW AND PROSPECTS

Klevakin A.V.

Postgraduate Student of the Constitutional and International Law of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta St., Yekaterinburg, 620990, aleksandr.klevakin.92@mail.ru

Rybakova I.Ya.

Senior Lecturer, Department of Private Law of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta St., Yekaterinburg, 620990, irina.rybakova@uapa.ru

Purpose. Study of the current issues of the implementation by local government **joint and centralized procurement of goods, works and services for municipal needs in the framework of their powers on № 44-FZ of 05.04.2013** «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs»**.**

Methods. Analyzed the dynamics of the application joint and centralized procurement by municipal customers and local authorities during the period of the Federal Law of July 21, 2005 № 94-FZ and for expired period of the federal law on April 5, 2013 № 44-FZ. Comparative analysis was conducted based on the study of public information on procurement's official website www.zakupki.gov.ru and judicial practice of arbitration courts of the Russian Federation.

Results. Based on the experience of using joint and centralized procurement by the municipal customers and authorized bodies, based on evidence-based approaches and objective assessments of court practice, as well as baised on the own conclusions, investigated the reasons for the rare use of these methods of procurement. Comparing the norms of the Federal Law of July 21, 2005 № 94-FZ and the Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ on the joint and centralized procurement, the concept of homogeneity and identity of goods, works and services the authors are making concludions about elimination of contradictions in the legislation and the positive prospects for the development of centralized procurement.

Scientific novelty. Identified legal reasons for committing common mistakes by municipal customers in joint procurement. Substantiates the necessity of careful study of certain provisions of the local self-government's acts and administrative regulations, defining the grounds and procedure of centralized and joint procurement for municipal needs.

Key words: local governments, municipal procurement, centralized procurement, joint procurement.

Органы местного самоуправления (далее ОМСУ) – это органы, создаваемые муниципальным образованием, для осуществления им функций публичного управления на своей территории в целях обеспечения публичных интересов и решения вопросов местного значения. Являясь самостоятельным уровнем власти на территории Российской Федерации, органы муниципальной власти также самостоятельно осуществляют возложенные на них полномочия и несут ответственность за их ненадлежащую реализацию. В силу этого, вопрос о формировании материальной базы для реализации полномочий ОМСУ, посредством закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд, осуществляемых за счет местного бюджета, является весьма актуальным. Данное положение закрепляется ст. 54 ФЗ от 06.10.2003 г. № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее № 131-ФЗ) [1, с. 54]. Особую значимость приобретает вопрос касающийся деятельности ОМСУ в рамках контрактной системы закупок в свете существенного изменения законодательства в данной сфере, в частности в силу принятия ФЗ от 05.04.2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее № 44-ФЗ) и ФЗ от 18.07.2011 г. № 223 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее № 223-ФЗ).

Прежде всего, необходимо обозначить, что муниципальные органы в подавляющем большинстве случаев, могут выступать лишь одной стороной в рамках данных правоотношений, а именно, выступая муниципальным заказчиком товаров, работ, услуг. Определение муниципального заказчика дается в п. 6 ст. 3 № 44-ФЗ: «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» [2, с. 3]. Исключение из правила, в рамках которого, орган муниципальной власти может выступать не только в качестве заказчика, но и в роли исполнителя при осуществлении муниципальных закупок закрепляется в п. 6 ст. 93 № 44-ФЗ, и является частным случаем, который не подлежит рассмотрению в данной работе.

В рамках данной статьи будут рассмотрены две ключевые формы осуществления закупок муниципальными заказчиками: совместные и централизованные закупки. Данные формы осуществления муниципальных закупок, обладая определенными схожими чертами, тем не менее, имеют различные механизмы реализации.

Приступая к рассмотрению категории совместных закупок, прежде всего, необходимо обозначить правовое поле предстоящего анализа и непосредственно дать определение данному термину. В соответствии с п. 1 ст. 25 № 44-ФЗ совместные закупки представляют собой действия, осуществляемые двумя и более заказчиками при условии закупки ими одних и тех же товаров, работ, услуг. При этом необходимо обозначить, что установленная в № 44-ФЗ формулировка «одних и тех же товаров, работ, услуг» не имеет как правового закрепления, так и дефинитивной формы. В силу этого, при определении групп товаров, работ, услуг попадающих в соответствии со ст. 25 № 44-ФЗ под категорию совместных закупок, необходимо обратиться к иным положениям закона, исходя из которых, можно сделать вывод о принадлежности товаров, работ, услуг к единой категории. Наиболее близкими категориями отражающими суть «одних и тех же товаров, работ, услуг», являются закрепленные в п. 13, 14 ст. 22 № 44-ФЗ понятия идентичных и однородных товаров соответственно. Так идентичными признаются товары, имеющие одинаковые характерные для них основные признаки. При определении идентичности товаров незначительные различия во внешнем виде таких товаров могут не учитываться. Однородными же товары признаются товары, которые, не являясь идентичными, имеют сходные характеристики и состоят из схожих компонентов, что позволяет им выполнять одни и те же функции и (или) быть коммерчески взаимозаменяемыми. Применительно к вопросу об идентичности работ и услуг следует указать, что помимо наличия присущих характерных признаков учитываются также характеристика и деловая репутация подрядчика и исполнителя на рынке. Однородность работ и услуг может быть признана только в том случае, если имея сходные характеристики, они также являются коммерчески и (или) функционально взаимозаменяемыми [2, с. 22].

Определение идентичности и однородности товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сопоставимости коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг осуществляется заказчиками в соответствии с методическими рекомендациями, данными в Приказе Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» [3].

Таким образом, так как в законе не урегулирован вопрос о содержании категорий товаров, работ, услуг попадающих под форму совместной закупки, то правомерно говорить о том, что к «одним и тем же товарам, работам, услугам» можно отнести и идентичные и однородные товары, работы, услуги.

В ранее действовавшем законодательстве РФ, регулирующем закупочную деятельность заказчиков, проведение совместных закупок товаров, работ или услуг было предусмотрено как право заказчиков, а в случаях закупок для нужд обороны как их прямая обязанность. В частности проведение совместных закупок государственными и муниципальными заказчиками регулировалось ч. 6 ст. 10 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее № 94-ФЗ) [4, с. 10] и п. 3 Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 27 октября 2006 г. № 631 (далее – Постановление Правительства РФ № 631) [5, п. 3].

Вышеуказанными нормативными актами была предусмотрена возможность размещения заказов на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг несколькими заказчиками путем проведения совместных торгов. Безусловно, данная норма была включена в законодательные акты для экономии бюджетных средств и для повышения эффективности заключенных контрактов.

Однако, несмотря на, казалось бы, предоставленные заказчикам возможности эффективного размещения закупок посредством использования института совместных торгов, значительная часть муниципальных заказчиков не пользовалась активно такой возможностью. Одной из возможных причин тому,

явилось недостаточное правовое регулирование порядка проведения совместных закупок и механизмов реализации таких норм. Перед многими заказчиками возникал вопрос относительно того, что соглашения о проведении совместных закупок и порядок заключения контракта с победителем такой закупки помимо № 94-ФЗ регулировался так же нормами Гражданского Кодекса РФ и иными федеральными законами, а в случаях оборонного заказа и дополнительно иными подзаконными актами. Это в свою очередь вызывало затруднения на практике в части формирования условий соглашений о проведении совместных закупок и распределения полномочий между заказчиками. Проанализировав нормы, регулирующие вопросы организации совместных закупок, в соответствие с ч. 6 ст. 10 № 94-ФЗ необходимо обозначить следующее: «Два и более заказчика, уполномоченных органа вправе осуществлять размещение заказов на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг путем проведения совместных торгов. Права, обязанности и ответственность заказчиков, уполномоченных органов при проведении совместных торгов и порядок проведения совместных торгов определяются соглашением сторон в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом» [4, с. 10]. Таким образом, особую актуальность приобретает проблема о разграничении прав и обязанностей, а так же ответственности между государственными и муниципальными заказчиками и уполномоченными органами при проведении совместной закупки.

Дополнительные вопросы, вытекающие из существующей противоречивой судебной практики арбитражных судов, порождались так же возможностью или напротив невозможностью проведения закупок без посредничества уполномоченного органа, а также одновременно заказчиками разного бюджетного уровня.

Если следовать положениям ст. 10 № 94-ФЗ, то следует обозначить то, что отсутствие прямого запрета на проведение таких совместных торгов одновременно государственными и муниципальными заказчиками не содержится. Так же стоит отметить, что согласно п. 4 Положения о взаимодействии для проведения совместных торгов заказчики, уполномоченные органы заключают соглашение, определяющее взаимоотношения сторон соглашения при проведении совместных торгов. Каких-либо ограничений по заключению соглашения о проведении совместных торгов заказчиками (уполномоченными органами) разных уровней подчиненности (федерального, регионального, муниципального) данным положением так же не предусматривается, что позволяет в рамках данного способа размещения заказа формировать лоты с включением однородных товаров, работ, услуг, как для государственных, так и для муниципальных нужд.

Однако, как уже ранее упоминалось, в судебной практике арбитражных судов встречаются абсолютно противоположные выводы. В частности, в решении Арбитражного суда Ярославской области от 18 декабря 2009 г. по делу № А83-15406/2009-28 указано, что незаконным следует признать включение в один лот предмета торгов, подлежащего исполнению за счет средств бюджетов различных уровней, с последующим заключением как государственного, так и муниципальных контрактов – в силу ст. ст. 3, 4, 5 Закона № 94-ФЗ [6]. И это несмотря на то, что в вышеперечисленных статьях № 94-ФЗ, на которые дается ссылка в решении суда в качестве одного из оснований вынесения отрицательного решения, не содержится каких-либо ограничений для условия по источникам финансирования контрактов, заключаемых по результатам совместных торгов, в связи с чем, вывод суда следует признать необоснованным и не отвечающим, действовавшим в тот момент, нормам № 94-ФЗ.

Другие причины непопулярности совместных закупок среди муниципальных заказчиков обусловлены тем, что заказчики не в состоянии определить для себя надлежащий порядок создания закупочных комиссий для проведения такой совместной закупки, формирования конкурсной или аукционной документации и формирования проектов контрактов. Отсюда в случае выявления нарушений допущенными закупочными комиссиями возникали многочисленные вопросы относительно порядка применения мер административной ответственности за допущенные нарушения. Разумеется, что если процесс проведения закупочных мероприятий передается организатору торгов, и в то же время ни № 94-ФЗ, ни Постановление Правительства РФ № 631 не содержит ограничений по созданию совместной закупочной комиссии всеми заказчиками, участвующими в совместной закупке, то открытым остается вопрос о разграничении полномочий по созданию закупочных комиссий. Чтобы решить данную проблему на уровне муниципальных образований принимались акты, в соответствие с которыми определялся уполномоченный орган или учреждение, выступающий как организатор торгов. Также в таких актах утверждались типовых формы соглашений о проведении совместных закупок и формы заявок заказчиков в адрес, которого заказчики должны подавать заявки на проведение совместных торгов.

Особый интерес представляет тот факт, что отдельные муниципальные заказчики заблуждались относительно сущности совместных закупок, предполагая,

что имелись ввиду централизованные муниципальные закупки. Такой ошибочный подход во многом порождал противоречия в вопросах определения самостоятельности дальнейших действий заказчиков в части формирования проектов контрактов и порядка заключения контракта с победителем торгов. Более ситуация усугублялась тем, что участник претендующий на муниципальный контракт в рамках такой закупки обжаловал действия организатора торгов или одного из заказчиков в УФАС или в арбитражный суд.

Ранее в данной статье затрагивался вопрос об определении понятия – «одноимённые товары, работы и услуги» закреплённом в ч. 6 ст. 10 № 94-ФЗ: «Под одноименными товарами, одноименными работами, одноименными услугами понимаются товары, работы, услуги, относящиеся к одной группе товаров, работ, услуг в соответствии с номенклатурой товаров, работ, услуг для нужд заказчиков, утверждаемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов» [4, с. 10]. Номенклатура была утверждена Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 декабря 2010 г. № 601 [5]. Группировка товаров, работ, услуг в Номенклатуре предусматривала объединение в укрупненные группы целых классов продукции и услуг в соответствии с кодировкой ОКДП (ОК 004-93) в соответствие с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, продукции и услуг, утверждённого Постановлением Госстандарта России от 6 августа 1993 г. № 17. Вместе с тем факт наличия у нескольких заказчиков потребностей в товарах, работах, услугах, относящихся к одной группе указанной Номенклатуры, по формальным основаниям предусматривал право заказчиков на проведения совместных торгов, но в то же время, не означал допустимости объединения потребностей таких заказчиков в один лот.

Противоречивость судебной практики в этом вопросе можно проанализировать на основе противоположных решений судов различных уровней. Так Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 октября 2013 г. по делу № А56-4672/2013 и Постановление Президиума ВАС РФ от 25.03.2014 № 15742/13 по делу № А56-1120/2013 имеет совершенно противоположные решения относительно идентичного предмета спора, когда организатор совместной закупки – бюджетное дошкольное образовательное учреждение, указало в качестве объект совместной закупки – оказание услуг по организации питания в дошкольных образовательных учреждениях. Закупаемая услуга, по мнению организатора торгов, была однородна для всех участвующих заказчиков, в интересах которых проводились торги, что полностью соответствовало требованиям ч. 6 ст. 10 № 94-ФЗ. Указанный организатором совместных торгов код ОКДП 5520107 «Услуги столовых» на одноимённые услуги соответствует предмету торгов и включает в себя весь комплекс необходимых услуг, в рамках одного лота. В дальнейшем судом было установлено из расчёта начальной (максимальной) цены контракта, что это была комплексная услуга по организации питания, поскольку приготовление питания производится непосредственно на пищеблоке заказчиков с учетом режима их работы, непосредственно связана с приобретением и поставкой продуктов питания. Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа было принято решение об отмене итогов проведенной закупки [7].

Противоположной позиции по аналогичной закупке дошкольного образовательного учреждения придерживается Президиум ВАС РФ от 25.03.2014 № 15742/13 по делу № А56-1120/2013, который посчитал что подобное дробление на отдельные элементы единой услуги, необходимой заказчику и указанные в Номенклатуре, о которой мы уже упоминали ранее, может привести к практической невозможности использовать правило, допускающее проведение совместных торгов несколькими заказчиками при наличии потребности в одноименных товарах, работах, услугах [8]. Между тем данное правило позволяет оптимизировать заказы муниципальных заказчиков, а также уменьшить издержки и более эффективно использовать бюджетные средства, что отвечает целям, для достижения которых было принято законодательство о закупках.

В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – № 44-ФЗ) вступившем в силу с 01.01.2014 года дается не только понятие однородности товаров, работ и услуг, но и более узкое понятие «идентичности товаров, работ и услуг», которые могут быть объектами совместной закупки.

В ст. 25 № 44-ФЗ предусматривается право нескольких заказчиков для проведения совместных закупок заключение соглашения с организатором совместных конкурсов или аукционов, в качестве которого могут выступать соответственно либо один из заказчиков, либо уполномоченный орган, уполномоченное учреждение в случае наделения их полномочиями в соответствии со ст. 26 № 44-ФЗ в рамках централизованных закупок. При этом, что характерно, порядок заключения таких соглашений заказчиков по-прежнему регулируется не только новым № 44-ФЗ, но и Гражданским Кодексом РФ. Контракт с победителем либо победителями совместных конкурса или

аукциона заключается каждым заказчиком отдельно. Интересным так же представляется тот факт, что действующие нормы № 44-ФЗ, ограничили при проведении совместных закупок способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) только конкурсами и аукционами.

Ст. 25 № 44-ФЗ расширила перечень условий, которые должны быть оговорены в таком соглашении за счёт указания начальных (максимальных) цен контрактов каждого заказчика и обоснования таких цен соответствующим заказчиком, за счёт порядка и сроков разработки извещения об осуществлении закупки, приглашений принять участие в совместных закрытом конкурсе или закрытом аукционе, документации о закупке.

Полномочия по формированию закупочных комиссий и утверждению ее состава принадлежат организатору совместной закупки. Причем, в состав закупочной комиссии по общему правилу включаются представители сторон соглашения пропорционально объему закупок, осуществляемых каждым заказчиком, в общем объеме закупок, если иное не будет предусмотрено таким соглашением.

Очень интересен также новый принцип распределения расходов заказчиков, участвующих в совместной закупке. Стороны соглашения о проведении совместной закупки несут расходы на проведение совместных конкурса или аукциона пропорционально доле начальной (максимальной) цены контракта каждого заказчика в общей сумме начальных (максимальных) цен контрактов для заключения, которых и проводятся совместные конкурс или аукцион.

Правила проведения совместных конкурсов и аукционов, кроме № 44-ФЗ регулируются Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов» от 28.11.2013 № 1088 [9]. Данное Постановление Правительства содержит специальную оговорку в п. 3 Правил проведения совместных конкурсов и аукционов о том, что уполномоченный орган, уполномоченное учреждение, на которые возложены полномочия только на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), могут выступать стороной соглашения только в качестве организатора совместного конкурса или аукциона.

Если же уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, полномочия которых в сфере закупок определены в соответствии со ст. 26 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» о централизованных закупках, заключают между собой соглашение о проведении совместного конкурса или аукциона. В соответствии с данной статьей ключевым моментом в централизованных закупках является возложение на конкретный государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение из числа существующих, либо создание государственного органа, муниципального органа, казенного учреждения полномочий по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков.

Далее необходимо провести четкое разграничение между совместными и централизованными муниципальными закупками. Одним из наиболее существенных отличий выступает непосредственно юридический факт, ложащийся в основу осуществления обоих видов закупок. Так основой для применения совместных закупок выступает соглашение между различными органами муниципальной власти о проведении совместной закупки посредством привлечения средств соответствующих бюджетов, в то время как в рамках централизованной закупки ОМСУ должны руководствоваться соответствующим актом ОМСУ и принятым в соответствии с ним административным регламентом. В зависимости от содержания конкретного административного регламента, будут напрямую определяться полномочия уполномоченного органа по организации закупочных мероприятий. Наибольшее распространение на практике получила модель регламента, при котором, у заказчика после делегирования им своих полномочий по закупкам, остаются исключительные полномочия на определение начальной минимальной цены контракта, формирование непосредственно условий контракта и его подписание.

В силу того, что объем полномочий участников совместной и централизованной муниципальной закупок, может различаться в зависимости от вопросов, закрепленных в соглашении или регламенте, необходимо также рассмотреть вопрос ответственности данных лиц, который также будет носить вариативный характер. Так в частности при совместной закупке разделение полномочий будет происходить между муниципальными заказчиками, выступающими в данном вопросе по отдельности и организованной закупочной комиссией. Аналогичным образом будет происходить разделение ответственности в зависимости от вопросов, отнесенных к ведению заказчика, либо комиссии. При этом важно отметить, что ответственность за допущенные нарушения в сфере закупок возлагаемая на членов комиссии носит индивидуальный характер, но при этом, она пропорционально соразмерна доле участия члена комиссии, в принятии конкретного решения повлекшего за собой нарушение законодательства. В целом схожая ситуация наблюдается в сфере централизованных закупок, так как ответственность за принятые решения разделяется между муниципальными заказчиками и уполномоченным органом, в соответствии с объемом полномочий закрепленным

соответствующим регламентом. Таким образом, ключевой проблемой возникающей на практике применительно к вопросу об определении ответственного лица и привлечению его к ответственности за нарушение является именно трудность разграничения зон ответственности в силу глубокой взаимосвязи и взаимообусловленности всех вопросов, составляющих основу муниципальной закупки. Это в свою очередь также приводит к уменьшению популярности институтов совместной и централизованной муниципальной закупки среди ОМСУ.

В качестве яркого примера можно привести централизованные закупки, проводимые в рамках исполнения Приказа Департамента образования Москвы № 810 от 27.11. 2013 года «О ведении государственными образовательными организациями индивидуального учета результатов освоения образовательных программ, а также хранения в архивах информации об этих результатах». В соответствии с исполнением данного нормативно-правового акта, школы города Москвы обязаны были перейти на «Московский регистр качества образования», при этом, отказавшись от платных серверов, которые ранее ими использовались. Реализация данной программы проводилась в рамках централизованной муниципальной закупки. При этом не был проведен анализ эффективности использования данного информационного ресурса, а также объем расходов из муниципального бюджета на реализацию данной программы. В силу этого, имело место объективное ухудшение качества получаемых услуг параллельно с увеличением расходов на обеспечение данного вопроса. Монополистом по оказанию данного вида услуг стал созданный «Московский центр качества образования». Так как уполномоченным на проведение централизованной муниципальной закупки выступал непосредственно Департамент образования города Москвы, а муниципальными заказчиками, с формальной точки зрения муниципальные образовательные учреждения, то вопрос о наступлении ответственности за ненадлежащее использование бюджетных денежных средств, а также за нарушение антимонопольного законодательства в части ограничения свободы конкуренции для организаций-поставщиков электронных систем является весьма актуальным.

В завершении данной статьи необходимо сделать ряд выводов касательно перспективных методов повышения популярности данных видов закупок среди ОМСУ, а также эффективного использования механизмов совместной и централизованной муниципальной закупки с целью экономии бюджетных средств.

Во-первых, необходимо максимально подробно и исключив двусмысленное толкование, проработать положения актов органов местного самоуправления и административных регламентов, определяющих основания и порядок проведения централизованных и совместных закупок для обеспечения муниципальных нужд. Актуальность данного направления деятельности обусловлена необходимостью устранения типичных ошибок совершаемых муниципальными образованиями при организации совместных и централизованных закупок, четкого разграничения объема расходов каждой из сторон в закупочном процессе, а также облегчения применения существующих правовых норм в данной сфере.

Во-вторых, необходимо дать однозначное толкование положениям об участии в совместных и централизованных (?) закупках ОМСУ и иных органов власти, в том числе государственных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Следствием этого станет упрощение организации соответствующей формы муниципальной закупки, а также приведение в соответствие содержания норм действующего законодательства и существующей судебной практики.

В-третьих, нужно максимально подробно проработать вопрос об ответственности сторон при совместных и централизованных муниципальных закупках. Это в свою очередь позволит устранить недопонимание сторон в вопросе определения сферы своей ответственности в рамках закупочного процесса, позволит избежать длительного установления стороны подлежащей ответственности и как следствие увеличить защищенность третьих лиц, и вместе с тем, повысить популярность централизованных и совместных закупов непосредственно среди ОМСУ.

Литература:

1 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) // Российская газета. 2003. 08 октября.

2 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 2013. 12 апреля.

References:

1 On general principles of local government's organization in the Russian Federation: The Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ (ed. by 10.14.2014) // Rossiyskaya Gazeta. 2003. October 8th.

2 On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs: The Federal Law of 05.04.2013 № 44-FZ (ed. by 07.21.2014) // Rossiyskaya Gazeta. 2013. April 12.

Литература:

3 Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. № 1. Январь. 2014 (часть II). № 2. Февраль. 2014 (часть II).

4 О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). ст. 3105.

5 Об утверждении Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов: Постановление Правительства РФ от 27.10.2006 № 631 (в ред. 05.10.2007) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 44. ст. 4602.

6 Решение Арбитражного суда Ярославской области от 18 декабря 2009 г. по делу № А83-15406/2009-28 [электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/ (дата обращения 19.11.2014)

7 Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 октября 2013 г. по делу № А56-4672/2013– [электронный ресурс]. URL: http://base.consultant.ru/cons/ (дата обращения 19.11.2014)

8 Постановление Президиума ВАС РФ от 25.03.2014 № 15742/13 по делу № А56-1120/2013 [электронный ресурс]. URL: http://base.consultant.ru/cons/ (дата обращения 19.11.2014)

9 Об утверждении Правил проведения совместных конкурсов и аукционов: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1088 (в ред. 09.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6431.

References:

3 On approval of guidance on the application of methods for determining the initial (maximum) contract price, price concluded with a single supplier (contractor, executor): Order of Ministry of Economic Development Russia of 02.10.2013 № 567 // Zhurnal rukovoditelya i glavnogo buhgaltera ZhKH. № 1. January. 2014 (Part II). № 2. February. 2014 (Part II).

4 On placing orders for goods, works and services for state and municipal needs: The Federal Law of 21.07.2005 № 94-FZ (ed. by 07.02.2013) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2005. № 30 (part 1). Article 3105.

5 On approval of the interaction of state and municipal customers, bodies authorized to exercise the functions of placing orders for state or municipal customers in joint trading: Government Decree of 27.10.2006 № 631 (date of access: 05.10.2007) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2006. № 44. Art. 4602.

6 Decree of the Arbitration Court of Yaroslavl region on December 18, 2009 on the case № A83-15406/2009-28 [e-resource]. URL: http://sudact.ru/ (date of access: on 19.11.2014)

7 Decree of the Federal Arbitration Court of the North-West District of October 29, 2013 in the case № A56-4672/2013– [e-resource]. URL: http://base.consultant.ru/cons/ (date of access: on 19.11.2014)

8 Resolution of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 25.03.2014 № 15742/13 on the case № A56-1120/2013 [e-resource]. URL: http://base.consultant.ru/cons/ (date of access: on 19.11.2014)

9 On approval of rules of joint tenders and auctions: Government Decree of 28.11.2013. № 1088 (date of access: on 06.09.2014) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2013. № 49 (Part VII). Art. 6431.