

К вопросу об особенностях организации нормативно-правового регулирования закупочной деятельности муниципальных органов публичной власти для обеспечения муниципальных нужд

On the issue of the peculiarities of the organization of normative-legal regulation of procurement activities of municipal public authorities to meet municipal needs

Гудкова М.В.

Канд. юрид. наук, старший преподаватель кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов
e-mail: mvgudkova@mail.ru

Gudkova M.V.

Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer at the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva, Saratov State Law Academy, Saratov
e-mail: mvgudkova@mail.ru

Аннотация

Эффективная работа механизма сбалансированного распределения бюджетных средств играет важную роль для поддержания стабильного функционирования финансовой системы государства. Рациональное осуществление государственных и муниципальных закупок для удовлетворения потребностей государства и муниципальных образований является ключом к экономической стабильности. В статье проводится анализ федерального законодательства в сфере правового регулирования закупок, осуществляемых публичными органами власти муниципальных образований для обеспечения муниципальных нужд. Автором выделяется перечень основных полномочий органов публичной власти и ряд особенностей правового регулирования в области организации и осуществления муниципальных закупок. Констатируется, что закупка товаров, работ и услуг всеми органами публичной власти на федеральном, региональном и местном уровне по единым принципам и нормам законодательства позволит создать открытый и прозрачный механизм закупочной деятельности, направленный на своевременное удовлетворение общегосударственных нужд.

Ключевые слова: финансово-правовое регулирование, государственные и муниципальные закупки, закупочная деятельность, муниципальные органы публичной власти, планирование, нормирование и контроль в сфере закупок.

Abstract

An effective mechanism for the balanced distribution of budgetary funds plays a vital role in maintaining the stable functioning of the state's financial system. Rational implementation of state and municipal procurement to meet the needs of the state and municipalities is key to economic stability. This article analyzes federal legislation regulating procurement by municipal public authorities to meet municipal needs. The author outlines the key powers of public authorities and a number of specific aspects of legal regulation in the organization and implementation of municipal procurement. It is concluded that the procurement of goods, works, and services by all public authorities at the federal, regional, and local levels according to uniform principles and legal norms

will create an open and transparent procurement mechanism aimed at the timely satisfaction of national needs.

Keywords: financial and legal regulation, state and municipal procurement, procurement activities, municipal public authorities, planning, standardization and control in the field of procurement.

Введение

Одной из основных задач современного независимого публичного образования выступает создание благоприятных условий для обеспечения оптимального и эффективного расходования денежных средств бюджета для своевременного удовлетворения потребностей общества и государства. В настоящее время эффективным механизмом сбалансированного распределения бюджетных средств между экономическими субъектами внутри государства является контрактная система государственных и муниципальных закупок. В рамках санкционного давления недружественных государств первоочередной задачей финансово-экономического сектора Российской Федерации становится грамотное и своевременное формирование, распределение и использование фондов денежных средств между всеми субъектами финансовой системы для своевременного удовлетворения общественных нужд.

Основываясь на изложенном, необходимо констатировать, что весьма актуальным и важным аспектом является создание надежного механизма закупки товаров, работ и услуг всеми органами публичной власти на федеральном, региональном и местном уровне, базирующегося на единых принципах функционирования контрактной системы, способного быстро реагировать на глобальные вызовы.

Видится, что именно поэтому во многих работах современных отечественных научных деятелей таких как И.В. Ващекин, Р.Р. Данакари, А.В. Делятитская, В.В. Кикавец, Е.А. Малыхина, Х.В. Пешкова (Белогорцева) рассматриваются аспекты публично-правового регулирования государственных и муниципальных закупок в различных сферах [7, 8, 9, 10, 11, 12]. В связи с этим, в настоящей статье научный интерес представляет рассмотрение особенностей правового регулирования закупок, осуществляемых муниципальными образованиями Российской Федерации для обеспечения муниципальных нужд в рамках анализа федерального законодательства и формирование перечня полномочий органов публичной власти муниципальных образований в области организации и регулирования муниципальных закупок.

Общие правовые основы для развития и обеспечения конкурентных рыночных отношений в области закупок товаров, работ и услуг на всей территории Российской Федерации устанавливаются в Конституции Российской Федерации [1].

В свою очередь, в рамках бюджетного законодательства Российской Федерации – п. 2 ст 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации [2] (далее – БК РФ) регламентировано, что муниципальные контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд, сформированных и утвержденных в порядке установленном законодательством Российской Федерации о закупках, и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. В свою очередь п. 1 ст. 73 БК РФ закрепляется обязанность получателя бюджетных средств о ведении реестра закупок, осуществляемых без заключения муниципального контракта. В положениях статей 269.2 БК РФ определены полномочия органов внутреннего муниципального финансового контроля в сфере осуществления муниципальных закупок. Таким образом, БК РФ устанавливает основы финансово-правового регулирования закупочной деятельности для обеспечения муниципальных нужд в рамках планирования, подотчетности и контроля деятельности муниципальных образований.

Нормативно-правовое регулирование в сфере осуществления муниципальных закупок основано на четырех федеральных законах: на Федеральном законе от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [5] (далее – Закон № 44-ФЗ), на Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (в ред. от 08 августа 2024 г.) «О закупках

товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [4] (далее – Закон № 223-ФЗ), на Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 20 марта 2025 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] (далее – Закон № 131-ФЗ) и на Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [6] (далее – Закон № 33-ФЗ).

Рассмотрим более подробно полномочия органов публичной власти муниципальных образований в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд, которые закреплены в актах федерального уровня.

Закон № 44-ФЗ регулирует большую часть закупок муниципальных органов публичной власти и устанавливает основные правила и нормы закупки товаров, работ и услуг в муниципальных образованиях. В соответствии со ст. 1 Закона № 44-ФЗ обозначенный нормативно-правовой акт регулирует отношения в сфере осуществления закупок товаров, работ и услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд по вопросам планирования, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения контрактов, особенностей исполнения контрактов, мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В свою очередь Закон № 223-ФЗ регламентирует закупки, осуществляемые отдельными видами юридических лиц, например, бюджетными учреждениями или автономными учреждениями. Такая деятельность регулируется положениями о закупках, которые утверждает учредитель (п. 2 ч. 2 ст. 15 Закона № 44-ФЗ; часть 3 и часть 2.5 ст. 2 Закона № 223-ФЗ). В большинстве случаев нормы относительно полномочий муниципальных органов публичной власти в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд в Законе № 223-ФЗ являются бланкетными и указывают на положения, предусмотренные Законом № 44-ФЗ.

Из анализа Закона № 131-ФЗ можно выделить п. 3 ч. 1 ст. 17, регламентирующий, что для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд. Более детального раскрытия полномочий и компетенции в сфере закупочной деятельности, в обозначенном акте не содержится.

Однако Закон № 131-ФЗ утратит силу с 1 января 2027 г., и правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления будет основываться на нормах недавно принятого Закона № 33-ФЗ. При ознакомлении с положениями Закона № 33-ФЗ выявлена отдельная ст. 67, которая закрепляет нормы о закупках для обеспечения муниципальных нужд. Однако она является бланкетной и регламентирует, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с нормами Закона № 44-ФЗ. В Законе № 33-ФЗ относительно полномочий муниципальных органов публичной власти в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд установлено только полномочие осуществлять закупки товаров, работ, услуг в рамках решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, закрепленных в частях 1-3 ст. 32 каких-либо более широких полномочий в обозначенной сфере Закон № 33-ФЗ не устанавливает.

Следует отметить, что основные компетенции в области организации и осуществления закупочной деятельности в муниципальных образованиях регламентированы в нормах Закона № 44-ФЗ. Таким образом, исходя из анализа федерального законодательства, муниципальные органы власти наделены следующими полномочиями в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд:

1) принимать правовые акты, регулирующие отношения по поводу осуществления закупок для обеспечения муниципальных нужд (ч. 3 ст. 2 Закона № 44-ФЗ). Отметим, что данное полномочие предоставляет возможность создавать комплексный механизм правового регулирования закупочной деятельности на территории каждого муниципального образования;

2) выступать в качестве муниципального заказчика (в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ муниципальным заказчиком может быть «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»);

3) формировать план-график в качестве муниципального заказчика (ч. 6 ст. 16 Закона № 44-ФЗ);

4) заключать муниципальный контракт в качестве муниципального заказчика для обеспечения муниципальных нужд (п. 8 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ);

5) выступать в качестве органа, уполномоченного на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для муниципальных заказчиков (согласно п. 10 ст. 3 Закона № 44-ФЗ уполномоченным органом или уполномоченным учреждением могут быть муниципальные органы и казенные учреждения, на которые возложены полномочия на основании п. 1 ст. 26 Закона № 44-ФЗ, с целью централизации закупок для осуществления полномочий по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для муниципальных заказчиков). Однако на такие уполномоченные органы не могут быть возложены обязанности по обоснованию закупок, определению условий контракта, определению начальной (максимальной) цены контракта, и по подписанию контракта. Контракты подписываются муниципальными заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители);

6) устанавливать правила нормирования в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения муниципальных нужд, в том числе требования к порядку разработки и принятию правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения и правил определения требований к закупаемым муниципальными органами, подведомственными им учреждениями и унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативные затраты на обеспечение функций муниципальных органов (ч. 4 ст. 19 Закона № 44-ФЗ). Подчеркнем, что установленные местными администрациями требования должны соответствовать общим правилам нормирования, предусмотренные ч. 3 ст. 19 Закона № 44-ФЗ;

7) утверждать требования к закупаемым ими и подведомственными им учреждениями, а также унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений (ч. 5 ст. 19 Закона № 44-ФЗ). Данные требования утверждаются на основании правил нормирования, установленных в соответствии с ч. 4 ст. 19 Закона № 44-ФЗ;

8) осуществлять мониторинг в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд. Так, в соответствии с актами местных администраций органами местного самоуправления может осуществляться мониторинг закупок для обеспечения муниципальных нужд (ч. 8 ст. 97 Закона № 44-ФЗ);

9) осуществлять аудит в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд. Его реализация происходит посредством деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в них) (ч. 1 ст. 98 Закона № 44-ФЗ);

10) осуществлять контроль в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд. Органы муниципального финансового контроля, являющиеся органами местных

администраций осуществляют контроль в отношении соблюдения правил нормирования в сфере закупок, определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги; соблюдения требований к исполнению, изменению контракта, а также соблюдения условий контракта, в том числе в части соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки (ст. 98, 99 и 100 Закона № 44-ФЗ);

11) согласовывать заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при осуществлении закупок для обеспечения муниципальных нужд (п. 3 части 7 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);

12) определять случаи осуществления банковского сопровождения контрактов, предметом которых являются поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд. Следует иметь в виду, что перечень случаев осуществления банковского сопровождения контрактов должен закрепляться в форме муниципального правового акта (ч. 2 ст. 35 Закона № 44-ФЗ);

13) обеспечивать возможность осуществления гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (ч. 1 ст. 102 Закона № 44-ФЗ);

14) создавать муниципальную информационную систему в сфере закупок, интегрированную с единой информационной системой в сфере закупок (ч. 7 ст. 4 Закона № 44-ФЗ). На основании данного полномочия каждое муниципальное образование вправе разрабатывать собственные цифровые платформы по ведению реестра информации о муниципальных закупках, включающие информацию о нормативно-правовых актах, регулирующих закупочную деятельность, планах-графиках закупок и закупочных процедурах для обеспечения муниципальных нужд.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что нормативно-правовое регулирование закупок органами публичной власти муниципальных образований для удовлетворения муниципальных нужд на федеральном уровне носит комплексный характер. Основные положения по планированию, организации и контролю закупочной деятельности отражены в БК РФ и более конкретно регламентированы в Законе № 44-ФЗ. В свою очередь Закон № 44-ФЗ содержит большой перечень полномочий органов публичной власти муниципальных образований, которые должны быть урегулированы и закреплены в правовых актах местного уровня. Видится, что для соблюдения принципа открытости и прозрачности во всех муниципальных образованиях должны быть созданы собственные цифровые платформы в сфере закупок, содержащие подробную информацию о нормативно-правовом регулировании закупочной деятельности, о планах-графиках, нормировании закупок, самих закупочных процедурах, а также об органах осуществляющих контроль за осуществлением закупок товаров, работ и услуг. Отметим, что обозначенный аспект предполагает дальнейшую возможность рассмотрения в качестве отдельного научного исследования.

Таким образом, эффективный механизм закупки товаров, работ и услуг на федеральном, региональном и местном уровне, базирующийся на единых принципах функционирования контрактной системы способен быстро реагировать на глобальные вызовы, рационально распределять денежные средства между субъектами всех уровней и своевременно удовлетворять общегосударственные потребности.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 31 июля 2025 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2025. № 31, ст. 4657.
2. Ващекин И.В. Классификация регионов ЦФО по структуре рынков государственных закупок / И.В. Ващекин // Инновации в АПК: проблемы и перспективы. – 2020. – № 3(27). – С. 141-146.
3. Данакари Р.Р. Роль и место института закупок в системе публично-правовых наук / Р.Р. Данакари // Журнал юридических исследований. – 2025. – №. 3. – С. 78-83. URL: <https://naukaru.ru/ru/nauka/article/103997/view> (дата обращения: 12.11.2025).
4. Делятицкая А.В. Сравнительный анализ государственных и муниципальных закупок в регионах в 2017-2020 гг. / А.В. Делятицкая, Д.В. Проскурнов // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2021. – № 9-1. – С. 58-63.
5. Кикавец В.В. Публичный интерес в сфере закупок / В.В. Кикавец // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2020. – Т. 24, № 4. – С. 1039-1062.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г.) // Доступ с портала официальной-правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
7. Малыхина Е.А. Соотношение частных и публичных интересов при проведении финансового контроля в сфере государственных и муниципальных закупок на примере России и Беларуси / Е.А. Малыхина // Современное финансовое законодательство Республики Беларусь: оптимизация соотношения публичных и частных интересов: материалы международного круглого стола, Минск, Беларусь, 28 ноября 2019 года. – Минск, Беларусь: Белорусский государственный университет. – 2020. – С. 91-94.
8. Пешкова (Белогорцева) Х.В. Государственная контрактная система: финансово-правовой двигатель торговли или финансово-правовое средство обеспечения государственных нужд УИС / Х.В. Пешкова (Белогорцева) // Журнал юридических исследований. – 2025. – №. 2. С. 75-80. URL: <https://naukaru.ru/ru/nauka/article/100090/view> (дата обращения: 12.11.2025).
9. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 20 марта 2025 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; 2025. № 12, ст. 1200.
10. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (в ред. от 08 августа 2024 г.) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4571; 2024. № 33, ч. 2, ст. 5014.
11. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 26 декабря 2024 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8494.
12. Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12, ст. 1200.