

Кацаев Игорь Валентинович

кандидат экономических наук, доцент,
свободный исследователь

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЗАКУПОК В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ КАК СПОСОБ ПОВЫШЕНИЯ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Аннотация:

Настоящая статья посвящена развитию контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок в Ставропольском крае. Автор рассматривает возможные варианты организации контрактной системы, предусмотренные действующим законодательством, – централизацию закупок через уполномоченный орган и осуществление закупок заказчиками самостоятельно. На примере Ставропольского края автором изучается хронологическое развитие системы закупок с выделением основных этапов, проводится анализ существующих элементов, определяются тенденции развития эффективной централизованной контрактной системы на региональном уровне. Выявлены принципы, подходы, характеристика и проблемы стратегии децентрализованной централизации закупок в Ставропольском крае. Отмечены положительные стороны централизации закупок как средства их организации. Предложен алгоритм полной централизации контрактной системы в регионе по принципу принадлежности заказчика к уровню бюджетной системы.

Ключевые слова:

контрактная система, сфера закупок, централизованные закупки, заказчики, контрактная служба, соглашения на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), определение поставщика (подрядчика, исполнителя), уполномоченный орган.

Kashchayev Igor Valentinovich

PhD in Economics, Associate Professor,
Independent Researcher

CENTRALIZATION OF THE PROCUREMENT IN STAVROPOL KRAI AS A WAY TO IMPROVE ITS EFFECTIVENESS

Summary:

This paper discusses the development of the contract system in the area of state and municipal procurement in Stavropol Krai. The author considers possible options for the contract system arrangement that are provided for by current law – the centralization of the procurement through the authorized body and procurement by customers independently. The author examines the chronological development of the procurement system in Stavropol Krai, highlights the main stages, analyzes the existing elements, defines the development trends of the effective centralized regional contract system. The principles, approaches, features and problems of the decentralized centralizing the procurement strategy in Stavropol Krai are revealed. The positive aspects of the centralizing the procurement as the tool of its organization are noticed. The algorithm of the total centralization of the contract system in the region is suggested on the basis of customer belonging to a level of the budget system.

Keywords:

contract system, area of procurement, centralized procurement, customers, contract service, agreements to determination of a supplier or contractor, determination of a supplier or contractor, authorized body.

Осуществление государственных и муниципальных закупок – основной механизм законного расходования бюджетных средств. В рамках реализации Стратегии социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 г., утвержденной Законом Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз «О Стратегии социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года», одним из приоритетных способов оформления юридических отношений является заключение контрактов в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) [1].

Реализация мероприятий, направленных на исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», также невозможна без осуществления закупок товаров, работ, услуг.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года повышение прозрачности механизма закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд является одним из наиболее значимых мероприятий в части улучшения институциональных условий для ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности, а в области совершенствования системы мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства планируется расширение доступа малых и средних предприятий к закупкам товаров, работ и услуг организациями государственного сектора экономики [2].

Ввиду высокой значимости осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, не менее остро стоит вопрос повышения эффективности их организации.

Действующий Закон № 44-ФЗ предоставляет возможность многовариантности организации системы закупок, которая балансирует между двумя крайностями.

1. Децентрализованная система. Государственные и муниципальные заказчики самостоятельно осуществляют определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Контрактная служба (или контрактный управляющий, в зависимости от совокупного годового объема закупок заказчика) осуществляет, помимо планирования закупок и исполнения контрактов, подготовку извещения об осуществлении закупки, документации о закупке, утверждение документации о закупке, размещение в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС) извещения об осуществлении закупки, документации о закупке, рассмотрение, оценку заявок, поступивших на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), составление, подписание и размещение на электронной площадке и в ЕИС протоколов заседаний комиссий по осуществлению закупок и иной информации, предусмотренной Законом № 44-ФЗ. Заказчик в данном случае полностью зависит от профессионализма и компетенции своих сотрудников, полагаясь на знание сложившейся практики и немого количества нормативных правовых актов, составляющих законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок. В результате на территории одного субъекта или муниципального образования нет единого подхода к осуществлению закупок товаров, работ, услуг.

2. Централизованная система. В соответствии с частью 1 статьи 26 Закона № 44-ФЗ в целях централизации закупок могут быть созданы государственные, муниципальные органы, учреждения, на которые могут быть возложены полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), или такие полномочия могут быть возложены на существующие государственные, муниципальные органы, учреждения. Такие уполномоченные органы, учреждения осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, установленные решениями о создании таких уполномоченных органов, учреждений. Не допускается возлагать на такие уполномоченные органы, учреждения полномочия на обоснование закупок, определение условий контракта, в том числе на определение начальной (максимальной) цены контракта, и подписание контракта [3].

Иными словами, в случае если высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией принято соответствующее решение, то уполномоченный орган осуществляет определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами для заказчиков (как правило, всех, относящихся к той или иной территории). К полномочиям уполномоченных органов могут быть отнесены размещение в ЕИС извещения об осуществлении закупки и утвержденной заказчиком документации о закупке, рассмотрение, оценка заявок, поступивших на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), составление, подписание и размещение на электронной площадке и в ЕИС протоколов заседаний комиссий по осуществлению закупок, созданных в уполномоченном органе. Кроме того, на такой орган может быть возложена обязанность разработки на основании условий заказчика документации о закупке для последующего утверждения ее заказчиком.

Практически во всех субъектах РФ закупки централизованы по принципу общей централизации [4].

Одна из основных задач уполномоченного органа состоит в том, чтобы не просто осуществить технические действия в «личных кабинетах» на электронной площадке и ЕИС по размещению необходимой информации, а обеспечить соблюдение требований законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок, в том числе принципов контрактной системы. В этих целях уполномоченный орган должен до размещения в ЕИС проверить документацию о закупке на предмет соответствия Закону № 44-ФЗ и другим нормативным правовым актам в сфере закупок.

Несмотря на то, что контрактная система основывается в том числе на принципе профессионализма заказчиков, в большинстве случаев на практике реализовать его достаточно сложно. Контрактные управляющие, специалисты контрактных служб заказчиков не успевают отслеживать изменения в законодательстве РФ о контрактной системе в сфере закупок, учитывать постоянно меняющуюся практику контролирующих органов. Таким специалистам необходимо, исходя из специфики той или иной закупки, учитывать, например, какие товары, работы, услуги можно объединять в одной закупке не только для соблюдения принципа обеспечения конкуренции, но и в целях применения национального режима, какие требования необходимо предъявлять к участникам закупок, а какие недопустимо, в том числе по предоставляемым в составе заявок на участие документам. А учитывая уровень «текучки кадров», ввиду слишком высокой административной и даже уголовной ответственности, приходящие на смену уволившимся специалисты не имеют возможности в должной степени ознакомиться со всеми требованиями законодательства, поскольку им, помимо определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), необходимо осуществлять планирование закупок, заключение контрактов, их исполнение и раз-

мещение соответствующей информации об этом в ЕИС. Поэтому перед уполномоченным органом и стоит задача максимально выявить и указать заказчику на те положения в документации о закупке, которые могут привести к нарушениям. Такие действия уполномоченного органа должны обеспечивать единый подход к закупкам на одной территории.

Для обеспечения работоспособности системы закупок товаров, работ, услуг на территории Ставропольского края для заказчиков функционирует краевой уполномоченный орган.

С момента вступления в силу Закона № 44-ФЗ до 2016 г. полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Ставропольского края были возложены на Министерство экономического развития Ставропольского края. Через этот орган конкурентные закупки осуществляли следующие заказчики: органы исполнительной власти, иные государственные органы Ставропольского края, образованные Губернатором, Правительством Ставропольского края, подведомственные им государственные казенные и бюджетные учреждения края, а также муниципальные заказчики в случае наличия соглашений о централизации при предоставлении межбюджетных трансфертов (например, при реализации краевой адресной инвестиционной программы) или соглашений о передаче полномочий уполномоченного органа. В этом случае решение при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) принимала комиссия уполномоченного органа. При этом была предусмотрена дифференциация начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК), при которой определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами осуществляет уполномоченный орган:

- для Правительства Ставропольского края – независимо от НМЦК;
- для муниципальных заказчиков – в зависимости от условий соглашений;
- для остальных заказчиков – при НМЦК свыше 3 млн рублей (до 01.08.2014 – свыше 500 тыс. рублей, кроме конкурсных процедур, которые проводились уполномоченным органом независимо от НМЦК);
- для краевых и муниципальных заказчиков при осуществлении закупок, финансируемых в рамках краевой адресной инвестиционной программы, – независимо от НМЦК [5].

Таким образом, краевые заказчики осуществляли самостоятельно закупки с НМЦК до 3 млн рублей, а муниципальные заказчики при отсутствии указанных выше соглашений осуществляли все закупки силами своей комиссии по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) либо через уполномоченный орган муниципального уровня.

Постановлением Губернатора Ставропольского края от 14 марта 2016 г. № 92 образован комитет Ставропольского края по государственным закупкам (далее – Комитет по госзакупкам), который с 15.04.2016 г. осуществляет функции регионального уполномоченного органа [6].

На первом этапе Комитет по госзакупкам осуществлял конкурентные закупки для тех же заказчиков и на тех же условиях, что и ранее Министерство экономического развития Ставропольского края: краевые заказчики часть закупок осуществляли самостоятельно, а через уполномоченный орган – в зависимости от размера НМЦК, муниципальные заказчики осуществляли закупки через муниципальные уполномоченные органы. К середине 2018 г. изменились условия осуществления закупок: для государственных органов региона (за исключением Правительства Ставропольского края) «порог» НМЦК, свыше которой определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами осуществляет уполномоченный орган, снижен до 2 млн рублей.

В своей деятельности Комитет по госзакупкам реализует в регионе стратегию децентрализованной централизации закупок, организовав систему сразу по двум противоположным направлениям. С одной стороны, не централизуя полностью закупки краевых заказчиков, краевой уполномоченный орган предоставляет им самостоятельность при осуществлении ряда закупок; с другой стороны, под централизацию попадают закупки муниципальных заказчиков, которые до этого были централизованы муниципальными уполномоченными органами и свои закупки осуществляли с их участием.

Внедрение муниципальных заказчиков в краевую систему организации закупок осуществлялось поэтапно на основании соглашений между Ставропольским краем и муниципальными образованиями об осуществлении полномочий уполномоченного органа муниципального образования на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключаемых в рамках частей 4 и 8 статьи 26 Закона № 44-ФЗ. Согласно их условиям Комитет по госзакупкам осуществляет полномочия уполномоченного органа для заказчиков соответствующих муниципальных образований при проведении конкурентных процедур в зависимости от размера НМЦК. При этом НМЦК при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по передаваемым полномочиям определена в соглашениях для муниципальных образований дифференцированно и ежегодно снижается. С отдельными муниципальными образованиями действие соглашений не распространяется на осуществление закупок по привлечению кредитов кредитных организаций для фи-

нансирования дефицита бюджета муниципального образования и погашения его долговых обязательств, а также закупок работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог, благоустройству территорий муниципального образования.

Первоначально на 2017 г. между Ставропольским краем и муниципальными образованиями заключено 31 соглашение об осуществлении краевым уполномоченным органом закупок для муниципальных заказчиков муниципальных районов, городов и городских округов (за исключением трех городов Ставропольского края), при этом НМЦК закупок по передаваемым полномочиям определена дифференцированно – 3 млн рублей для 27 муниципальных районов, городов и городских округов и 15 млн рублей для 4 городов и городских округов. На основании соглашений проведено 85 закупок.

На 2018 г. таких соглашений между Ставропольским краем и муниципальными образованиями заключено 57 – для муниципальных заказчиков всех муниципальных районов, городов и городских округов, а также 24 сельских поселений в качестве «пилотного» проекта. НМЦК при этом определена так же дифференцированно (3 млн рублей или 15 млн рублей в зависимости от объема закупок, осуществляемых муниципальными образованиями в прошлые периоды, а также 50 млн рублей для г. Ставрополь). На основании соглашений проведено 146 закупок товаров, работ, услуг.

В 2019 г. централизация закупок через Комитет по госзакупкам распространилась на всех муниципальных заказчиков Ставропольского края – заключено 201 соглашение между краем и всеми муниципальными районами, городскими округами, городскими и сельскими поселениями. При этом «порог» НМЦК закупок по передаваемым полномочиям вновь снижен – 500 тыс. рублей или 3 млн рублей в зависимости от объема закупок в прошлые периоды, а также 30 млн рублей для г. Ставрополь. На основании соглашений проведено 303 закупки.

К 2020 г. заключено 201 соглашение об осуществлении краевым уполномоченным органом функций уполномоченного органа для муниципальных заказчиков всех муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений Ставропольского края. При этом срок действия этих соглашений 3 года (до конца 2022 г.), а для г. Ставрополь НМЦК по передаваемым полномочиям снижена до 20 млн рублей.

Целью централизации муниципальных закупок через краевой уполномоченный орган изначально было обеспечение единого подхода осуществляемых в регионе закупок, повышение их прозрачности и уровня конкуренции. Дифференциация НМЦК при осуществлении краевыми и муниципальными заказчиками закупок через краевой уполномоченный орган в действительности не только не обеспечивает единого подхода, но и дает возможность заказчикам самостоятельно осуществлять закупки путем их дробления до НМЦК ниже той, при которой возникает обязанность обращения в уполномоченный орган.

В результате в Ставропольском крае одновременно действуют три подхода в организации закупок:

- 1) закупки краевых и муниципальных заказчиков через краевой уполномоченный орган;
- 2) закупки краевых заказчиков самостоятельно;
- 3) закупки муниципальных заказчиков через муниципальные уполномоченные органы.

Сложившаяся система фактически приводит к формированию у муниципальных заказчиков «двойных» стандартов при работе с двумя уполномоченными органами – краевым и муниципальным, что предполагает следование соответствующим порядкам взаимодействия и использование различных утвержденных типовых форм документации. Данный подход несколько не упрощает работу муниципальных заказчиков, поскольку необходимо придерживаться и муниципальных, и краевых нормативных актов, учитывать методы работы того или иного уполномоченного органа.

Централизация закупок изначально предполагала тесное и оперативное взаимодействие с краевым уполномоченным органом. Однако для того, чтобы представить в уполномоченный орган документацию о закупке с учетом всех корректировок, муниципальным заказчикам из отдаленных районов Ставропольского края необходимо каждый раз преодолевать сотни километров. При этом муниципальные уполномоченные органы оказывают содействие своим заказчикам в их работе с краевым уполномоченным органом.

Кроме того, снижение «порога» НМЦК в соглашениях с муниципалитетами увеличивает нагрузку на сотрудников краевого уполномоченного органа.

Все это фактически приводит к затягиванию процедур закупок, несвоевременному освоению средств бюджета и исполнению мероприятий краевых и муниципальных программ, а значит, мешает достижению важнейшей задачи – соблюдения принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Закупки товаров, работ, услуг – это не формальность, позволяющая освоить бюджетные средства, а комплекс действий, в результате которых обеспечивается не только деятельность

самих заказчиков, но и, в первую очередь, реализация мероприятий государственной политики, направленных на социально-экономическое благополучие населения.

Очевидно, что централизация является необходимым средством организации закупок. Однако для повышения их эффективности необходима полная централизация закупок в Ставропольском крае по принципу принадлежности заказчика к уровню бюджетной системы: конкурентные закупки краевых заказчиков должны без исключения осуществляться через краевой уполномоченный орган, а в каждом муниципальном образовании муниципальные заказчики должны взаимодействовать только со своим уполномоченным органом. Таким образом будет обеспечен единый подход в закупках соответствующего уровня, профессионализм, прозрачность и результативность.

Ссылки:

1. О Стратегии социально-экономического развития Ставропольского края до 2035 года [Электронный ресурс]: Закон Ставропольского края от 27 декабря 2019 г. № 110-кз // Дума Ставропольского края. URL: <http://www.dumask.ru/law/zakony-stavropolskogo-kрая-postanovleniya-dumy/zakony-stavropolskogo-kрая/item/22915-zakon-stavropolskogo-kрая-ot-27-dekabrya-2019-g-110-kz-o-strategii-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-stavropolskogo-kрая-do-2035-goda.html> (дата обращения: 13.05.2020).
2. Там же.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Шавылина Ю.А. Обзор вариантов централизации закупок в субъектах Российской Федерации // Государственные и муниципальные закупки – 2014. Сборник докладов. М., 2014. С. 343–357.
5. О некоторых мерах по реализации Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изменениями на: 30.06.2015) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Ставропольского края от 31 декабря 2013 г. № 538-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О некоторых мерах по совершенствованию государственного управления в Ставропольском крае (с изменениями на 27 марта 2020 года) [Электронный ресурс]: Постановление Губернатора Ставропольского края от 14 марта 2016 г. № 92. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Редактор: Мамлиева Лилия Нурихановна
Переводчик: Мельников Евгений Вячеславович