

# ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ЗАКУПОК В РЕГИОНАХ



**СУХАДОЛЬСКИЙ**  
Георгий Александрович,

к.ф.-м.н., руководитель Аналитического центра «Интерфакс-ПроЗакупки», генеральный директор НП «Объединение профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок»



**ШЕЛОУМОВА**  
Мария Леоновна,

к.ю.н., эксперт НАИЗ

**З**акон 44-ФЗ определяет следующие схемы централизации государственных, муниципальных закупок:

1) общая — наличие отдельного органа власти или казенного учреждения, наделенного полномочиями уполномоченного органа или уполномоченного учреждения, например департамент госзаказа субъекта РФ;

2) предметная или частичная — специальный уполномоченный орган не создается, а соответствующими функциями наделяется уже существующий орган власти. При этом функции уполномоченного органа не являются основными для такого органа власти, например во Владимирской области — Департамент имущественных и земельных отношений администрации Владимирской области; в Волгоградской области — Министерство экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций Волгоградской области;

3) ведомственная централизация — централизация в пределах ведомства. В ч. 5 ст. 26 Закона № 44-ФЗ предусмотрена возможность конкретного ведомства централизовать закупки своих территориальных органов и подведомственных учреждений.

Понятия «общая», «частичная», «ведомственная» централизация носят условный характер.

При этом под уполномоченным органом, уполномоченным учреждением понимаются соответственно государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков.

С 1 января 2017 года федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления обязаны принять решение, предусмотренное частью 5 статьи 26 настоящего Федерального закона. Таким образом, была введена обязанность «ведомственной» централизации закупок.

Каждый орган власти, муниципальный орган, у которого есть подведомственные учреждения или территориальные органы, обязан определить для себя и для своих подведомственных учреждений форму осуществления ведомственной централизации закупок или ее отсутствие. То есть выбрать одну из следующих схем «ведомственной» централизации закупок:

- централизовать закупки на своем уровне (только определение поставщиков или все этапы);
- определить один или несколько своих территориальных органов или учреждений, которые будут осуществлять централизованные закупки для других (только определение поставщиков или все этапы).

Таким образом, на сегодняшний день можно выделить две модели централизации закупок:

1) на уровне публично-правового образования в отношении закупок органов власти и подведомственных им учреждений (части 1–4 статьи 26 Закона 44-ФЗ);

2) на уровне ГРБС (органа власти, органа местного самоуправления) в отношении его территориальных органов и подразделений, подведомственных учреждений (часть 5 статьи 26 Закона 44-ФЗ).

Необходимо обратить внимание, что в отношении закупок бюджетных учреждений законодателем предусмотрена только централизация полномочий по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В соответствии со статьей 26 полномочия по планированию закупок, заключению и исполнению контрактов всегда остаются за самими бюджетными учреждениями.

Закупки бюджетных учреждений, осуществляемые по Закону № 223-ФЗ, не централизуются.

Также отметим, что с 01.01.2017 г. централизация закупок может распространяться и на закупки государственных и муниципальных унитарных предприятий, в логике 44-ФЗ они приравниваются здесь к бюджетным учреждениям.

Отдельной проработки требует вопрос централизации закупок, осуществляемых за счет средств межбюджетных трансфертов, который, несомненно, имеет свои особенности.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫХ ЗАКУПОК

Как показал проведенный анализ, основной объем закупок осуществляется централизованно через уполномоченный орган, созданный распорядительным актом государственных органов исполнительной власти регионов.

Анализ практики регионов показал, что не все регионы справились с положениями, обозначенными частью 5 статьи 26 Федерального закона 44-ФЗ. На сегодняшний день многие регионы применяют следующие схемы централизации:

1) наделение УО полномочиями определения поставщика для муниципальных заказчиков этого региона;

2) наделение УО полномочиями определения поставщика для заказчиков этого региона, но определенной ведомственной принадлежности. По этому пути пошли очень многие регионы, уделив главное внимание закупке лекарственных препаратов и медицинского оборудования;

3) наделение УО полномочиями делегирования своих функций определения поставщика для муницип-

**Таблица 1.**  
**Централизация государственных, муниципальных закупок**  
**(составлена по материалам 2017 г.)**

№ п/п	Наименование субъекта РФ (область, край, республика)	Наличие УО, УУ	НПА	Ведомственная централизация	Полномочия
1	Волгоградская	Комитет по регулированию контрактной системы в сфере закупок		Гос. казенное учреждение «Центр организации закупок»	
2	Вологодская	Комитет госзаказа области			
3	Омская	Главное управление контрактной системой	ПП ОО от 20.07.2016 г. № 215-п «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"»	Гос. казенное учреждение «Центр по осуществлению закупок товаров, работ, услуг в сфере здравоохранения»	
4	Оренбургская	Министерство экономического развития, промышленной политики и торговли до 2017 г.	ПП ОО от 06.11.2013 г. № 950-п «О наделении полномочиями на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения нужд Оренбургской области»	Гос. казенное учреждение ОО «Центр организации закупок» ПП ОО от 29.12.2016 г. № 1010-п «О наделении государственного казенного учреждения Оренбургской области "Центр организации закупок"»	определение поставщиков
5	Тверская	Министерство имущественных и земельных отношений ТО			Министерство имущественных и земельных отношений ТО
6	Ульяновская	Министерство развития конкуренции и экономики УО	Соглашения о передаче полномочий на определение поставщиков (по установленному перечню товаров, работ, услуг) с муниципальными образованиями УО от 25.12.2015 г.		определение поставщиков для гос. заказчиков, БУ области и иных, указанных в частях 4, 5 ст. 15
7	Республика Чувашия			Казенное учреждение Чувашской Республики «Центр ресурсного обеспечения государственных учреждений здравоохранения» Министерства здравоохранения РЧ	определение поставщиков

№ п/п	Наименование субъекта РФ (область, край, республика)	Наличие УО, УУ	НПА	Ведомственная централизация	Полномочия
8	Кировская	Гос. казенное учреждение «Центр по техническому сопровождению гос. закупок»	ПП КО от 21.04.2015 г. № 34/213 «О гос. казенном учреждении Кировской области, уполномоченном на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков»; Распоряжение Правительства Кировской области от 20.01.2016 г. № 3 «Об организации закупок товаров, работ, услуг для заказчиков»		определение поставщиков для гос., муниципальных заказчиков
9	Мурманская	Тендерный комитет	Постановление Администрации города Апатиты от 04.12.2015 г. № 1551 «О создании Тендерного комитета» ( <a href="http://apatity.government.ru/useful/tender/docs.php">http://apatity.government.ru/useful/tender/docs.php</a> ).		определение поставщиков для муниципальных заказчиков
10	Новосибирская	Управление контрактной системы	ПП НО от 30.12.2013 г. № 598-п «О возложении полномочий на государственное казенное учреждение "Управление контрактной системы"»		
11	Ярославская	Депгосзаказа			
12	ХМАО	Депгосзаказа Югры		Казенное учреждение автономного округа «Центр лекарственного мониторинга»	
13	Калужская	Министерство конкурентной политики		Единая специализированная организация БСУ «Фонд имущества Калужской области»	

ципальных заказчиков этого региона специализированной организации.

Некоторые регионы передали полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на крупную сумму (100 млн рублей и более, 500 млн и более) областной единой комиссии по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Определение поставщиков в этом случае производилось различными способами (открытый

конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, аукцион в электронной форме), выбор способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) определялся предпочтениями распорядителя.

В некоторых регионах была осуществлена централизация закупок отдельных товаров, таких как горюче-смазочные материалы, оргтехника, компьютерная техника, общесистемное программное

обеспечение, пищевые продукты, бумага офисная, изделия медицинского назначения, медицинский расходный материал, расходные материалы для оргтехники, техническое обслуживание оргтехники, дезинфицирующие средства, средства индивидуальной защиты.

В других регионах централизация коснулась способов определения поставщика, например цен-

трализованы только закупки путем конкурса или электронного аукциона.

Отдельные субъекты Российской Федерации централизовали только муниципальные закупки, причем централизация была осуществлена через орган исполнительной власти субъекта РФ (см. таблицу 2).

**Таблица 2.**  
**Централизованные закупки УО/ УУ субъекта РФ для муниципальных заказчиков**

№ п/п	Наименование субъекта РФ (область, край, республика)	Наличие УО, УУ	2016 г.
1	Волгоградская	+	
2	Вологодская	+	
3	Владимирская	+	
4	Ивановская	+	
5	Московская	+	
6	Омская	+	
7	Оренбургская	-	ГСМ, продуктов питания, канцелярских товаров, выполнение работ по капитальному ремонту, примером объектов закупок в этих МО является ГСМ, поставка продуктов питания в образовательные учреждения, приобретение жилых помещений по договору найма жилья для детей, оставшихся без попечения родителей, поставка мебели, компьютерной техники
8	Ульяновская	+	
9	Кировская	+	
10	Магаданская	+	1. Закупки для образовательных учреждений; 2. Закупки других структурных подразделений и бюджетных учреждений
11	Мурманская	+	
12	Ярославская	+	централизация муниципальных закупок функционирует с февраля 2017

#### РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ПОДХОДЫ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ МОДЕЛИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Если орган исполнительной власти субъекта РФ воспользуется моделью централизации на уровне

ГРБС, то в этом случае законодатель дает ему возможность применить нижеперечисленные схемы централизации.

Необходимо подчеркнуть, что ГРБС имеет право принять решение об осуществлении каждым заказчиком своих полномочий самостоятельно.

Необходимо учитывать, что заказчик должен был определиться до 01.01.2017 г.

Если ГРБС принимает решение осуществлять централизацию закупок, то в решении должна быть отражена схема централизации. Решение также регламентирует порядок взаимодействия функциональных заказчиков с уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями, указываются полномочия.

Рекомендуется документировать права и обязанности заказчика, а также контроль в сфере закупок, мониторинг закупок и аудит в сфере закупок.

Законодатель предлагает применить несколько схем централизации на уровне регионов:

1) орган исполнительной власти субъекта РФ сам определяет поставщиков для соответствующих заказчиков;

2) орган исполнительной власти субъекта РФ сам осуществляет планирование и осуществле-

ние закупок, включая определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных и муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе с возможностью приемки поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, для соответствующих государственных и муниципальных заказчиков;

3) наделение УО, УУ или нескольких УО, УУ полномочиями определения поставщика для заказчиков этого региона.

Не допускается возлагать на такие уполномоченные органы (уполномоченные учреждения) полномочия на обоснование закупок, определение условий контракта, в том числе на определение начальной (максимальной) цены контракта, и подписание контракта;

4) наделение уполномоченного органа, УУ (1 или нескольких) полномочиями на планирование и осуществление закупок, включая определение







поставщиков, заключение государственных и муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе с возможностью приемки поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, для соответствующих государственных и муниципальных заказчиков.

Если орган местного самоуправления воспользуется моделью централизации на уровне ГРБС, то в этом случае законодатель дает ему возможность применить следующие схемы централизации:

1) орган местного самоуправления сам определяет поставщиков для соответствующих муниципальных заказчиков;

2) орган местного самоуправления сам осуществляет планирование и осуществление закупок, включая определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе с возможностью приемки поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, для соответствующих муниципальных заказчиков;

3) наделение УО, УО или нескольких УО, УУ полномочиями определения поставщика для муниципальных заказчиков.

Не допускается возлагать на такие уполномоченные органы (уполномоченные учреждения) полномочия на обоснование закупок, определение условий контракта, в том числе на определение начальной (максимальной) цены контракта, и подписание контракта;

4) наделение УО, УУ (1 или нескольких) полномочиями на планирование и осуществление закупок, включая определение поставщиков, заключение государственных и муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе с возможностью приемки поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, для соответствующих государственных и муниципальных заказчиков.

В рамках этой схемы можно рекомендовать модель поставок отдельных видов товаров с использованием инфраструктуры — специализированного склада.

Пример.

Рассмотрим на примере поставки продовольственных товаров. При проведении централизации закупок в субъекте поставщики-победители продовольственных торгов поставляют товары не в учреждения по всей территории области, а в одну точку — на базу единого регионального оператора — оптового склада. Единый оператор в отдельных регионах сможет обеспечить поставки различных наименований продтоваров для всех учреждений области.

Преимущества данной модели: повышение качества поставляемых продуктов питания, т. к. приемка товара производится специалистами, а также происходит оптимизация закупочного процесса. К тому же снижаются затраты на приобретение товара. При поставках через склад в связи с исключением транспортной, логистической и экспедиционной составляющей стоимость продтоваров будет ниже, что принесет дополнительную экономию средств областного бюджета и внебюджетных источников финансирования в виде сокращения расходов на обеспечение продуктами питания.

Внедрению модели «специализированный склад» предшествует подготовительный этап проведения торгов на услуги регионального оператора, а потом уже проведение конкурсов или аукционов на поставки продтоваров на условиях поставки на склад.

Какую бы схему централизации ни выбрал регион, рекомендуется оформить свое решение документально. Решение главного распорядителя бюджетных денежных средств должно быть принято на уровне субъекта РФ, а также органа местного самоуправления. Данная обязанность определена частью 5 статьи 26 федерального закона 44-ФЗ.

Естественно, определиться со схемой централизации закупок будет не просто. Этому должен предшествовать подготовительный этап.

В этот момент главные распорядители бюджетных денежных средств могут руководствоваться в принятии своего решения о централизации закупок следующими критериями:

- наличие территориальных органов, их количество и территориальное расположение, в том числе удаленность от центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления;
- наличие подведомственных казенных и бюджетных учреждений, их количество и территориальное расположение, в том числе удаленность от центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления;

- объем и структуракупаемых подведомственными заказчиками товаров, работ, услуг, а также периодичность осуществления соответствующих закупок (может оцениваться на основании планов закупок и планов-графиков закупок подведомственных заказчиков, документов, составляемых в ходе бюджетного планирования, и иных документов);
- специфика сферы деятельности подведомственных учреждений (например, медицина, образование, наука и т.д.), обуславливающая особенности осуществления закупок такими учреждениями;
- управленческий потенциал подведомственных заказчиков, т. е. способность административно-управленческого персонала подведомственных органов и учреждений эффективно осуществлять организационно-управленческую и финансово-хозяйственную деятельность (может оцениваться с помощью метода экспертных оценок, социологических методов и (или) иных методов).

В дальнейшем на сайте уполномоченного на определение поставщика органа субъекта РФ рекомендуется разместить типовые формы документов, например:

- инструкция для заказчиков. Формирование протоколов и заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя);
- заявка на проведение электронного аукциона;
- заявка на проведение конкурса;
- документация об электронном аукционе;
- конкурсная документация;
- извещение о проведении электронного аукциона;
- извещение о проведении конкурса;
- формы типовых контрактов и др. документы;

А также информацию, содержащую перечень органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере заказа (адрес, телефон, полномочия), например:

- федеральная антимонопольная служба России;
- управление федеральной антимонопольной службы субъекта РФ;
- контрольно-ревизионная инспекция субъекта РФ;
- контрольно-счетная палата субъекта РФ;
- управление федерального казначейства субъекта РФ;
- департамент финансов субъекта РФ.

Рекомендуется незамедлительно ГРБС органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ГРБС органов местного самоуправления принять решение и определиться со схемой централизации закупок. ■