

Лидия НИКИФОРОВА, Анна ЧУПАХИНА

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ЗАКУПОК ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗЧИКОВ — ВОЛГОГРАДСКАЯ ОБЛАСТЬ

В связи с тем, что законодательство в сфере закупок предусматривает правила их осуществления, но вместе с тем не предлагает механизмы реализации закупок, у региональных и муниципальных органов власти, уполномоченных в сфере закупок, возникает необходимость заимствования опыта коллег из других субъектов Российской Федерации, в которых уже были успешно применены подобные практики. Наиболее эффективные из них собраны Гильдией отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам в Реестр лучших практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок. В числе лучших Волгоградская область с проектом по централизации закупок государственных и муниципальных заказчиков региона. В статье приводится описание этапов реализации данного проекта, а также осуществляется оценка его эффективности.

Ключевые слова: закупки, государственные закупки, совместные закупки, уполномоченный орган, централизация

JEL: R12

В мае 2016 г. Экспертным советом регионов по развитию контрактной системы Гильдии отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам (далее — ГОС) было принято решение о ведении Реестра лучших практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок (далее — Реестр) по Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Главная цель Реестра — формирование информационного ресурса, содержащего лучшие достижения в организации закупочных процессов. Реестр представляет собой перечень лучших региональных и муниципальных практик, которые подкреплены нормативной

правовой базой и «дорожными картами». Таким образом, Реестр позволяет регионам и муниципалитетам, опираясь на успешный опыт своих коллег, реализовывать подобные кейсы на местах, используя уже готовые пакеты документов, сформированную методику и проверенные механизмы, адаптируя их (при необходимости) под свои условия и требования.

Настоящая статья открывает цикл публикаций, посвященный характеристике *лучших практик* в сфере осуществления региональных и муниципальных закупок.

Лучшая практика, с которой хотелось бы начать, — опыт Волгоградской области. Представляется, что проект «Централизация закупок государственных и муниципальных заказчиков Волгоградской области»¹, направленный на повышение эффективности и рациональности бюджетных расходов, особенно актуален и *может применяться в других субъектах Федерации*.

Механизм реализации лучшей практики

Для включения в Реестр лучших практик необходимо представить в ГОС ряд документов, среди которых и так называемая дорожная карта, или план мероприятий, — ход реализации самой практики. В Волгоградской области он осуществлялся в несколько этапов.

На начальном этапе (в 2015 г.) был создан профильный орган исполнительной власти, а именно Комитет по регулированию контрактной системы в сфере закупок Волгоградской области — *уполномоченный орган*² и подведомственное ему государственное казенное учреждение Волгоградской области «Центр организации закупок» — *уполномоченное учреждение*³.

В соответствии с ч. 3 и ч. 4 ст. 26 Закона о контрактной системе⁴, полномочия между уполномоченным органом и уполномоченным учреждением были распределены следующим образом.

¹ Распоряжение Губернатора Волгоградской области от 1 июля 2014 г. № 529-р «О закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Волгоградской области путем проведения совместных конкурсов и (или) совместных аукционов в электронной форме» (в ред. распоряжений Губернатора Волгоградской области от 11.12.2014 г. № 106-р, от 16.04.2015 г. № 87-р, от 01.07.2016 г. № 193-р).

² Постановление Администрации Волгоградской области от 29 января 2015 г. № 43-п «Об утверждении Порядка взаимодействия органа исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченного на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области, финансового органа Волгоградской области и заказчиков Волгоградской области при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области» (в ред. постановлений Администрации Волгоградской области от 10.06.2015 г. № 306-п, от 23.11.2015 г. № 693-п, от 25.04.2016 г. № 178-п, от 22.07.2016 г. № 388-п, от 12.12.2016 г. № 683-п).

³ Постановление Администрации Волгоградской области от 10 февраля 2015 г. № 71-п «Об отдельных мерах по централизации закупок товаров, работ, услуг в Волгоградской области» (в ред. постановлений Администрации Волгоградской области от 09.06.2015 г. № 304-п, от 29.12.2015 г. № 813-п, от 22.07.2016 г. № 387-п, от 25.08.2016 г. № 479-п, от 28.11.2016 г. № 648-п).

⁴ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Уполномоченный орган осуществляет определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения запросов предложений, открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, аукционов в электронной форме для двух групп заказчиков: для *первой группы*, в которую входят органы исполнительной власти, государственные казенные и бюджетные учреждения, а также государственные унитарные предприятия, — с начальной максимальной ценой контракта (далее — НМЦК) 250 тыс. руб. и более; для *второй группы* заказчиков — муниципальных заказчиков Волгоградской области, а также муниципальных бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий — с НМЦК 100 млн руб. и выше в соответствии с соглашениями о передаче полномочий.

Следующим этапом (в том же 2015 г.) в практике «Централизация закупок государственных и муниципальных заказчиков Волгоградской области» стала разработка типового соглашения между Волгоградской областью и муниципальными образованиями о передаче уполномоченному органу и уполномоченному учреждению полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и заключение (пилотного) соглашения с Волгоградом.

В результате в 2015 г. были заключены соглашения между уполномоченным органом и уполномоченным учреждением и всеми 38 муниципальными районами и городскими округами Волгоградской области, а в 2016 г. — со всеми 437 городскими и сельскими поселениями.

Документооборот⁵ между уполномоченным органом (уполномоченным учреждением) и заказчиками при определении поставщиков путем проведения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется посредством передачи электронных документов, подписанных электронной подписью, в автоматизированной информационной системе «Закупки Волгоградской области» (далее — АИС ЗВО) в рамках государственной информационной системы региона «Электронный бюджет Волгоградской области»⁶. Общая схема электронного документооборота при проведении закупок представлена на *рисунке 1*.

⁵ Приказы Комитета по регулированию контрактной системы в сфере закупок Волгоградской области от 3 марта 2015 г. № 97/01 «Об утверждении порядка документооборота между органом исполнительной власти Волгоградской области, уполномоченным на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области, и заказчиками Волгоградской области при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области» (в ред. Приказа Комитета по регулированию контрактной системы в сфере закупок Волгоградской области от 30 мая 2016 г. № 13н) и от 4 августа 2016 г. № 15н «Об утверждении Порядка документооборота между государственным казенным учреждением Волгоградской области, «Центр организации закупок» и заказчиками Волгоградской области либо муниципальными заказчиками Волгоградской области при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков Волгоградской области и для муниципальных заказчиков Волгоградской области».

⁶ Постановление Губернатора Волгоградской области от 25 сентября 2015 г. № 871 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе Волгоградской области „Электронный бюджет Волгоградской области“».



Рис. 1. Схема электронного документооборота при проведении закупок

Для определения поставщика заказчик направляет в уполномоченный орган (уполномоченное учреждение) заявку на определение поставщика (подрядчика, исполнителя), которая создается в АИС ЗВО по соответствующей строке электронного документа «План-график». К заявке в электронной форме должны быть приложены:

- письмо-заявка на определение поставщика;
- критерии и порядок оценки заявок на участие в конкурсе (при проведении открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов);
- техническое задание, включающее описание объекта закупки в соответствии с требованиями ст. 33 Закона о контрактной системе⁷;
- расчет начальной (максимальной) цены контракта;
- проект контракта.

Если документы соответствуют, уполномоченный орган (уполномоченное учреждение) формирует извещение и документацию о закупке, и направляет заказчику для согласования и утверждения. После чего размещает в ЕИС в сфере закупок утвержденные заказчиком указанные документы и далее определяет поставщика (подрядчика, исполнителя). Каждый заказчик заключает контракт самостоятельно.

Результаты, доказанные на практике

Для попадания в Реестр одинаково важными критериями отбора являются как качественные, так и количественные результаты проекта, тем более что речь идет о повышении эффективности бюджетных расходов.

Ключевыми количественными показателями по практике Волгоградской области стали три:

- увеличение экономии бюджетных средств;
- минимизация затрат на проведение закупок;
- повышение эффективности одной закупки.

⁷ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Сумма экономии бюджетных средств по результатам закупок, проведенных уполномоченным органом (уполномоченным учреждением) в интересах заказчиков, за 2014 г. составила 925,1 млн руб., за 2015 г. — 1434,0 млн руб. и за 2016 г. — 1968,73 млн руб. Вместе с тем эффективность одной закупки в 2016 г., по сравнению с 2014 г., выросла в 3,5 раза.

Существенно сократились *затраты на проведение закупок* за счет экономии на обучении членов комиссий заказчиков — до 85,0 млн руб. в год, снижения прямых «производственных затрат» (бумага, оргтехника, электроэнергия, заработная плата специалистов и отчисления от заработной платы во внебюджетные фонды и т.д.) — более 8,5 млн руб. в год.

Во внимание Экспертного совета регионов по развитию контрактной системы при ГОС были приняты *достигнутые качественные показатели проекта* в части повышения качества размещенных закупок. Разработанные уполномоченным органом типовые формы документации на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Волгоградской области обеспечили *единообразие применения законодательства о контрактной системе* как при разработке документации о проведении закупок, так и при проведении процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Данные типовые формы документации содержат все необходимые критерии выбора качественной продукции, а также защищают интересы заказчика от недобросовестного поставщика. Строго соблюдаются все процессуальные сроки размещения закупок.

ГОС рекомендует региональным и муниципальным органам власти, уполномоченным в сфере закупок, обратить внимание на опыт коллег из Волгоградской области. Их практика «Централизация закупок государственных и муниципальных заказчиков Волгоградской области» способствует совершенствованию системы закупок, развитию конкурентной среды, качественному решению социально-экономических задач и создает условия для развития делового климата и эффективного развития региона.

В вопросе построения эффективной системы управления закупками, сегодня можно быстро добиться максимальных результатов, только грамотно применяя нормы Федерального закона № 44-ФЗ и опираясь на успешный практический опыт их реализации. Новые условия контрактной системы реализуются в нашей стране более 5 лет. Для такого сложного и большого механизма, как система закупок, это небольшой срок, но, как показывает опыт работы ГОС с региональными и муниципальными органами, уполномоченными в сфере закупок, достаточный, чтобы выработать эффективные модели управления, позволяющие уже в краткосрочной перспективе оптимизировать закупочную деятельность, рационально расходовать бюджеты и добиваться экономии бюджетных средств в существенных размерах.

Экспертным советом регионов по развитию контрактной системы при ГОС на постоянной основе проводится работа по отбору действительно лучших практик реализации норм законодательства в сфере осуществления закупок для включения Реестр. Примечательно, что еже-

годно Реестр расширяется. Это не может не радовать, так как, с одной стороны, формируется база готовых работающих проектов для тех, кто еще находится в поиске решения, а с другой стороны, мы понимаем, что наши коллеги в регионах постоянно работают над развитием, разрабатывают новые эффективные инструменты и механизмы реализации закупок, и мы со своей стороны всегда готовы оказывать им поддержку в этом направлении.

Список литературы

1. Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам (ГОС). О Реестре лучших практик. URL: <http://ooogos.ru/>
2. Институт госзакупок. О Реестре лучших практик. URL: <http://roszakupki.ru/>

THE BEST PRACTICES OF CENTRALIZED PROCUREMENT OF STATE AND MUNICIPAL CUSTOMERS IN VOLGOGRAD REGION

Due to the fact that the legislation in the sphere of procurement provides the rules for their implementation, but, at the same time, does not offer mechanisms for the implementation of procurement, regional and municipal bodies, which are authorized in the sphere of procurement, have to borrow the experience of the colleagues from other regions of the Russian Federation, where such practices have already been successfully applied. The most effective of them are collected by the Guild of Domestic Purchasers and Specialists in Procurement and Sales into the Register of the best practices in the implementation of legislation in the sphere of procurement. Volgograd region is among the best regions thanks to its project on centralization of purchases of the state and municipal customers of the region. The article describes the stages of this project as well as presents the evaluation of its effectiveness.

Key words: procurement, public procurement, joint procurement, authorized body, centralization

JEL: R12

Дата поступления — 23.08.2018 г.

НИКИФОРОВА Лидия Викторовна

кандидат экономических наук, Председатель Правления;
Общероссийская общественная организация «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» /
Колпачный пер., д. 4, стр. 3, г. Москва, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

ЧУПАХИНА Анна Дмитриевна

председатель;
Комитет по регулированию контрактной системы в сфере закупок
Волгоградской области / ул. Новороссийская, д. 15, г. Волгоград, 400066.
e-mail: AD_Chupakhina@volganet.ru

NIKIFOROVA Lidiya V.

Cand. Sc. (Econ.), Chairman of the Board of the All-Russian Public Organization «The Guild of Domestic Purchasers and Specialists in Procurement and Sales» / 4, bldg. 3, Kolpachniy Per., Moscow, 101000.
e-mail: nikiforova@ooogos.ru

CHUPAKHINA Anna D.

Chairman of the;
Committee for Regulation of the Contract System in the Field of Procurement of the Volgograd Region / 15, Novorossiskaya Str., Volgograd, 400066.
e-mail: AD_Chupakhina@volganet.ru

Для цитирования:

Никифорова Л., Чупахина А., Лучшие практики централизации закупок государственных и муниципальных заказчиков — Волгоградская область // Федерализм. 2018. № 3. С. 172–178.