

Людия НИКИФОРОВА

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривается возможность организации централизованных закупок. Централизация закупок может осуществляться на уровне субъекта (государственные закупки), на уровне субъект — муниципалитет (государственные и муниципальные закупки) при наличии соответствующего соглашения между субъектом и муниципалитетом, а также на муниципальном уровне (муниципальные закупки). Поскольку законодательством не предусмотрено каких-либо ограничений по условиям централизации закупок и никаких единых моделей централизации, то этот вопрос, по сути, отдан на решение субъектам РФ. В результате в настоящее время каждый субъект выстраивает модель в соответствии со своими нуждами и особенностями построения системы управления регионом. Условно сгруппировав существующие модели централизации закупок по общим признакам, автор сравнивает группы моделей по нескольким показателям между собой и с децентрализованной моделью, выявляет положительные и отрицательные стороны каждой из групп. Исследование проведено на основе обобщения информации, поступившей из 64 регионов России.

Ключевые слова: государственные закупки, децентрализация, муниципальные закупки, стоимость осуществления закупки, уполномоченное учреждение, уполномоченный орган

Давая возможность, по Федеральному закону № 44-ФЗ, регионам предусмотреть при построении системы управления закупками товаров, работ, услуг централизацию закупочного процесса, законодатель дал регионам свободу в выборе модели централизации. Какие модели централизации построены регионами? Есть ли регионы, которые предпочли децентрализованную модель системы управления закупками? Каковы положительные и отрицательные стороны этих моделей? Какая модель наиболее эффективна? На эти вопросы попытаемся найти ответы в данной статье. Оценив плюсы и минусы сложившихся сегодня моделей, регионы смогут наиболее эффективно организовать закупочные системы, выбрать пути оптимизации существующих систем.

В данном исследовании приняли участие 64 региона, что говорит о важности и репрезентативности полученных результатов.

Модели централизации закупочного процесса

Анализ представленных регионами моделей централизации позволил условно объединить их в 3 группы.

Децентрализованная модель (незначительная централизация — централизованы закупки одного ведомства).

Условно полная централизация, включающая:

- централизацию всех закупок региона для государственных нужд, проводимых конкурентными способами, и объемом денежных средств закупок, осуществляемых централизованно, не менее 50% от общего объема денежных средств;
- централизацию закупок с начальной максимальной ценой контракта (далее — НМЦК) выше установленного значения и объемом денежных средств закупок, осуществляемых централизованно, не менее 50% от общего объема денежных средств.

Комбинированная модель централизации — централизация части закупок региона для государственных нужд:

- при превышении порога НМЦК;
- для определенного перечня заказчиков;
- с применением ведомственного подхода;
- по определенному перечню ТРУ.

Кроме того, встречаются модели как с одним, так и с несколькими уполномоченными органами.

Остановимся на характеристике выделенных моделей.

Модель полной децентрализации. Из регионов, представивших информацию, только в Еврейской автономной области на сегодняшний день система закупок децентрализована. Вместе с тем в перспективе в данном регионе планируют создать уполномоченный орган и осуществить переход к централизованной системе.

Крайне небольшая степень централизации, ограниченная закупками в сфере здравоохранения, осуществляемыми областным Министерством здравоохранения, в Ростовской области. Такая система оценивается регионом как эффективная, в т.ч. по сравнению с регионами, имеющими централизованную систему (данные, подтверждающие эффективность не представлены). Планируется дальнейшее развитие ведомственной централизации.

Условно полная централизация. В той или иной мере централизованную систему закупок используют 62 региона.

Отличительными особенностями, характерными для этой модели, являются:

- малое число специалистов, совмещающих закупочную деятельность с иной;
- значительное снижение общего числа специалистов, занятых в закупочной деятельности, и высокий уровень их профессионализма.

Выделенные особенности можно отнести к положительным сторонам централизации.

В регионах, применяющих централизованную модель, количество специалистов, совмещающих закупочную деятельность с иными должностными обязанностями, крайне мало (не более 25%), за исключением г. Санкт-Петербурга, Республики Дагестан, Самарской области, Республики Бурятия, Иркутской области, Приморского края, Республики Крым, Владимирской области.

При анализе представленных регионами данных выявлено, что существует взаимосвязь количества специалистов, совмещающих закупочную деятельность с иными должностными обязанностями, и количеством обоснованных жалоб.

Так, в регионах, где мал процент специалистов, совмещающих функции (до 25%), количество обоснованных жалоб на нарушение законодательства уполномоченным органом (далее — УО) и уполномоченным учреждением (далее — УУ) не превышает 6. В остальных случаях отмечено увеличение количества нарушений законодательства при осуществлении закупок (до 27%).

Исходя из этого можно предположить, что отсутствие (уменьшение) совмещения обязанностей по осуществлению закупочной деятельности с иными видами деятельности приводит к росту профессионализма специалистов и как следствие к уменьшению обоснованных жалоб.

Вместе с тем централизованная модель приводит (как и любая централизация) к увеличению нагрузки на специалистов, что в ряде случаев приводит к увеличению количества обоснованных жалоб.

Так, например, нагрузка может достигать уровня 450–680 закупок на 1 специалиста в I–III квартале 2015 г. Количество жалоб — до 20.

В ряде случаев при высокой нагрузке УО вынуждены отдавать функции по осуществлению закупок на аутсорсинг, что приводит к дополнительным бюджетным расходам. Однако есть и примеры, когда специалисты УО (УУ) успешно справляются с повышенными нагрузками по осуществлению закупок благодаря эффективной организации рабочего процесса. Например, наличию функций автоматизации, шаблонов типовых документов и т.д. К таким регионам относятся Брянская, Калужская, Смоленская, Мурманская, Магаданская области, Пермский и Забайкальский края, Чувашская Республика. В перечисленных регионах количество жалоб за три квартала 2015 г. менее 6.

Более эффективную организацию рабочего процесса можно отнести к плюсам централизованных моделей осуществления закупок. Такой подход сочетает использование ограниченных ресурсов с научной организацией труда.

Исследования показали, что централизованная модель реализуется в двух основных формах:

- централизация всех закупок региона для государственных нужд, проводимых конкурентными способами;
- централизация закупок с начальной (максимальной) ценой контракта (НМЦК) выше установленного значения.

При наличии общих черт, свойственных централизованной модели, их специфика позволяет говорить об ее особых формах.

Централизация всех закупок региона для государственных нужд, проводимых конкурентными способами. Все закупки, осуществляемые кон-

курентными способами (в некоторых случаях за исключением запроса котировок, запроса предложений и закрытых способов), проводятся уполномоченным органом или уполномоченным учреждением.

Эта модель реализована в 23 регионах: Смоленская область, Оренбургская область, Республика Северная Осетия – Алания, Алтайский край, Республика Хакасия, Кемеровская область, Магаданская область, Мурманская область, Тверская область, Ульяновская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Бурятия, Тюменская область, Амурская область, Хабаровский край, Республика Саха (Якутия), Вологодская область, Владимирская область, Чеченская Республика, Калужская область, Белгородская область, Приморский край, Забайкальский край.

Количество закупок, осуществляемых УО (УУ) при такой модели централизации, составляет от 21 до 100% от общего количества закупок для государственных нужд региона. Объем денежных средств закупок, осуществляемых централизованно, составляет от 61 до 100% от совокупного объема закупок (в регионах, где количество закупок, осуществляемых централизованно, менее 100%, это обусловлено самостоятельным осуществлением закупок заказчиками региона посредством запросов котировок, запросов предложений, а также у единственного поставщика).

По представленным регионами данным, стоимость одной закупки в регионах с такой моделью централизации составляет от 470 до 4900 руб. (в среднем около 3000 руб.). По данным регионов, при применении децентрализованной модели стоимость одной закупки возросла бы до суммы от 6000 до 10 574 руб. (в среднем на 40%)¹.

Количество специалистов, непосредственно занятых в процессе осуществления закупок, составляет от 139 до 874 чел. При децентрализованной модели количество специалистов, по расчетам регионов, необходимо увеличить в среднем на 50%.

Централизация закупок с начальной (максимальной) ценой контракта (НМЦК) выше установленного значения. Из числа всех обследованных в 11 регионах применяется закупочная модель, при которой осуществление закупок централизованно при НМЦК выше установленного значения. Это Костромская область, Краснодарский край, Ленинградская область, Республика Крым, Иркутская область, Свердловская область, Пермский край, Пензенская область, Орловская область, Рязанская область, Ярославская область.

Количество закупок, осуществляемых УО (УУ) при такой модели централизации, составляет от 3 до 50% от общего количества закупок региона, а объем денежных средств составляет от 61 до 88% от совокупного объема закупок.

При этой модели отмечается снижение стоимости проведения 1 процедуры определения поставщика (до 2 раз) относительно децентрализованной модели.

¹ Для справки: стоимость одной закупки включает расходы на заработную плату специалистов и руководителей, расходы на подготовку специалистов, расходы на услуги связи и интернета, расходы на создание и обслуживание информационных ресурсов, расходы на канцелярские товары, расходы на коммунальные платежи, обслуживание и аренду помещений.

Стоимость одной закупки в регионах с указанной моделью централизации составляет от 340 до 10 000 руб. (в среднем около 3000 руб.). По данным регионов, при применении децентрализованной модели стоимость одной закупки возросла бы до суммы от 1930 до 7300 руб. (в среднем на 80%).

Количество специалистов, непосредственно занятых в процессе осуществления закупок, составляет от 312 до 1062 чел. При децентрализованной модели количество специалистов, по расчетам регионов, было бы больше в среднем на 30%.

Сравнивая две модели условно полной централизации, можно отметить, что стоимость одной закупки в обоих случаях в среднем составляет около 3000 руб. Однако в случае централизации закупок с НМЦК выше установленного значения число специалистов, непосредственно занятых в процессе осуществления закупок, больше почти на 200 чел.

Плюсы модели:

- мобильность небольших закупок, сокращение сроков принятия решения;
- снижение нагрузки на 1 специалиста.

Минусы модели:

- с ростом числа специалистов возрастает совмещение обязанностей по осуществлению закупок с иными, что может приводить к росту нарушений законодательства (точными данными не располагаем);
- увеличение расходов на образование, повышение квалификации специалистов.

Большинством регионов, представивших информацию, применяются *комбинированные модели централизации*, в которых присутствуют *разнообразные комбинации основных форм централизации* (при превышении порога НМЦК, для определенного перечня заказчиков, с применением ведомственного подхода, по определенному перечню ТРУ).

Количество закупок, осуществляемых УО (УУ) при такой модели централизации, составляет от 0,83% (8 регионов менее 30%) до 86,4% от общего количества закупок региона.

При этом объем денежных средств составляет от 2,8 до 99,7% от совокупного объема закупок.

Стоимость одной закупки в регионах с указанной моделью централизации составляет от 428 до 28 500 руб. (в среднем около 8000 руб.). По данным регионов, при применении децентрализованной модели стоимость одной закупки возросла бы до суммы от 3570 до 29 160 руб. (в среднем на 50%).

Количество специалистов, непосредственно занятых в процессе осуществления закупок, составляет от 389 до 1352 чел. При децентрализованной модели количество специалистов, по расчетам регионов, необходимо было бы увеличить в среднем более чем на 100%.

Плюс модели:

- мобильность закупок, сокращение сроков принятия решения.

Данными по нагрузке на специалиста не располагаем, оценить не представляется возможным.

Минусы модели:

- стоимость одной закупки по сравнению с условно централизованными моделями выше в среднем в 2,6 раза;

- увеличение числа специалистов, непосредственно участвующих в процессе осуществления закупок, до 1352;
- увеличение числа специалистов может приводить к увеличению специалистов, совмещающих обязанности по осуществлению закупок с иными, что может приводить к росту нарушений законодательства;
- увеличение расходов на образование, повышение квалификации специалистов.

Помимо критерия степени централизации в качестве основы классификации систем закупок, можно выделить и другие важные критерии. Это: количество уполномоченных органов при различных моделях централизации и степень участия муниципальных заказчиков.

Количество уполномоченных органов при различных моделях централизации

Выстраивая систему закупок, регионы используют два подхода относительно количества УО (УУ). В регионе может быть один или несколько УО (УУ).

Попытаемся выявить, существует ли зависимость эффективности закупок от количества УО (УУ) при различной степени централизации. Для этого рассмотрим несколько вариантов:

- один УО (УУ) и полная централизация;
- один УО (УУ) и централизация, в качестве условий которой является НМЦК;
- один УО (УУ) и комбинированная централизация;
- два и более УО (УУ) и централизация всех закупок региона для государственных нужд, проводимых конкурентными способами;
- два и более УО (УУ) и централизация закупок с НМЦК выше установленного значения;
- два и более УО (УУ) и комбинированная централизация.

Один УО (УУ) и полная централизация. Количество закупок составляет от 21 до 100% от общего количества закупок региона, при этом объем денежных средств от 61 до 100% от совокупного объема закупок.

Регионами отмечается снижение более чем в 2 раза стоимости проведения 1 процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) относительно децентрализованной модели.

Стоимость одной закупки в этом случае составляет от 470 до 4900 руб. (в среднем около 4000 руб.). По данным регионов при применении децентрализованной модели стоимость одной закупки возросла бы до сумм от 600 до 10 574 руб.

Количество специалистов, непосредственно занятых в процессе осуществления закупок, составляет от 275 до 874 чел. При децентрализованной модели количество специалистов, по расчетам регионов, необходимо увеличить в среднем более чем на 40%.

Один УО (УУ) и централизация, в качестве условий которой является НМЦК. Количество закупок составляет от 3 до 50% от общего количества закупок региона, при этом объем денежных средств от 39 до 88% от совокупного объема закупок.

Регионами отмечается снижение стоимости проведения 1 процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) более чем в 2 раза относительно децентрализованной модели.

Стоимость одной закупки в этом случае составляет от 340 до 10 000 руб. (в среднем около 4000 руб.). По данным регионов, при применении децентрализованной модели стоимость одной закупки возросла бы до суммы от 1920 до 28 500 руб.

Количество специалистов, непосредственно занятых в процессе осуществления закупок, составляет от 547 до 1062 чел. При децентрализованной модели количество специалистов, по расчетам регионов, необходимо увеличить в среднем более чем на 30%.

Один УО (УУ) и комбинированная централизация. В этом случае объем по количеству закупок составляет от 3 до 86% от общего количества закупок региона, при этом объем денежных средств — от 6 до 99% от совокупного объема закупок.

Регионами отмечается снижение более чем в 1,5 раза стоимости проведения 1 процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) относительно децентрализованной модели.

Количество специалистов, непосредственно занятых в процессе осуществления закупок, составляет от 600 до 700 чел.

Два и более УО (УУ) и централизация всех закупок региона для государственных нужд, проводимых конкурентными способами. Количество закупок составляет от 21 до 100% от общего количества закупок региона, при этом объем денежных средств — от 70 до 100% от совокупного объема закупок.

Данных о количестве специалистов и стоимости одной закупки при такой модели централизации и осуществления закупок двумя и более УО (УУ) регионами не предоставлено.

Два и более УО (УУ) и централизация закупок с НМЦК выше установленного значения. Количество закупок составляет в среднем 30% от общего количества закупок региона, при этом объем денежных средств — 75% от совокупного объема закупок.

Регионами отмечается снижение до 2 раз стоимости проведения 1 процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) относительно децентрализованной модели.

Стоимость одной закупки в этом случае составляет в среднем 3000 руб. По данным регионов, при применении децентрализованной модели стоимость одной закупки возросла бы до суммы 6000 руб.

Количество специалистов, непосредственно занятых в процессе осуществления закупок, составляет в среднем 300 чел. При децентрализованной модели количество специалистов, по расчетам регионов, необходимо увеличить в среднем более чем на 50%.

Два и более УО (УУ) и комбинированная централизация. Количество закупок составляет от 0,8 до 53% от общего количества закупок региона, при этом объем денежных средств — от 2,7 до 88% от совокупного объема закупок.

Регионами отмечается снижение более чем в 2 раза стоимости проведения 1 процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) относительно децентрализованной модели.

Стоимость одной закупки в этом случае составляет от 428 до 21 890 руб. (в среднем около 8000 руб.). По данным регионов, при применении децентрализованной модели стоимость одной закупки возросла бы до суммы от 3570 до 20 800 руб.

Количество специалистов, непосредственно занятых в процессе осуществления закупок, составляет от 465 до 1352 чел. При децентрализованной модели количество специалистов, по расчетам регионов, было бы больше в среднем на 30%.

Таким образом, *количество УО (УУ) не оказывает значительного влияния на стоимость одной закупки и рост нагрузки на специалистов.* Стоимость одной закупки существенно зависит от того, насколько полно все конкурентные процедуры сосредоточены в одном или нескольких УО (УУ), т.е. от объема централизации.

Централизация закупок с участием муниципальных заказчиков

В настоящее время существует тенденция к вовлечению в централизованную модель закупок муниципальных образований.

Например, в Новосибирской области для 38,9% муниципальных образований процедуры закупок осуществляет уполномоченный орган субъекта, в Республике Дагестан и Орловской области — для одного муниципального образования, в Ленинградской области — для 10%, в Алтайском крае — для 24% (по определенному перечню ТРУ), в Республике Бурятия — для 95,6% муниципальных образований, в Свердловской области — 11 закупок (НМЦК свыше 20 млн руб.), в Пермском крае — для 2 (4%) (по реконструкции автомобильных дорог).

А в таких регионах, как Республика Татарстан, Волгоградская область, Тульская область, Чеченская Республика и Ямало-Ненецкий автономный округ, уполномоченный орган проводит торги для всех муниципальных образований (100%).

Осуществление закупок для муниципальных нужд региональным УО (УУ) регионами оценивается положительно по следующим критериям:

- более качественная проработка документов;
- повышение открытости и прозрачности закупок;
- снижение количества нарушений законодательства;
- увеличение контроля за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств;
- уменьшение количества закупок на одни и те же ТРУ;
- снижение коррупционных рисков;
- уменьшение необходимого количества специалистов.

Но при этом также отмечаются такие отрицательные моменты, как:

- увеличение сроков осуществления закупки;
- снижение оперативности принятия решений;
- трудности, связанные с территориальной удаленностью муниципальных образований;
- чрезмерная нагрузка на УО при неравномерном по времени проведении процедур.

Перечисленные оценки даны экспертным путем, подтверждений в числовом выражении регионами не представлены.

Сравнительный анализ существующих моделей

Анализ существующих моделей закупок позволяет сделать вывод о более высокой эффективности централизованных форм закупок. Это подтверждают и данные экспертов. Эффективность централизованных моделей закупок обоснована регионами следующими преимуществами относительно децентрализованной модели.

- Первое. Экономия трудовых ресурсов (в среднем более 50%).
- Второе. Экономия финансовых ресурсов на обучение и оплату труда (в соответствии с экономией трудовых ресурсов).
- Третье. Снижение стоимости проведения 1 процедуры определения поставщика (более чем в 1,5 раза).

Четвертое. Рост квалификации специалистов за счет сокращения совмещений обязанности по осуществлению закупок с иными.

К минусам реализации централизованных моделей осуществления закупок можно отнести:

- повышение нагрузки на специалистов, что в ряде случаев приводит к увеличению количества обоснованных жалоб;
- необходимость передачи функций на аутсорсинг при высокой нагрузке на УО (УУ);
- увеличение сроков принятия решений по закупкам (снижение мобильности закупок).

Часто одним из доводов применения централизованной модели осуществления закупок приводится увеличение конкуренции на торгах. Однако сравнение данных, представленных регионами, показали, что количество участников в случае централизации не намного отличается от аналогичного показателя в случае децентрализованной модели. Увеличение конкуренции при осуществлении закупок УО (УУ) незначительно и составляет в среднем менее 15%, или менее 1 участника на закупку. Сравнение централизованных моделей осуществления закупок позволило автору осуществить их группировку (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Централизованные модели закупок

	Средняя стоимость одной закупки, руб.	Количество специалистов, занятых в процессе осуществления закупки, чел.
Централизация закупок региона для государственных нужд, проводимых конкурентными способами	3000	139–874
Централизация закупок с НМЦК выше установленного значения	3000	312–1062
Комбинированная централизация	8000	389–1352

Источник: По данным обследования, проведенного автором.

При сравнении моделей централизации закупок, на основании данных регионов РФ, можно сделать вывод, что средняя стоимость одной

закупки при централизации всех закупок региона для государственных нужд, проводимых конкурентными способами, и централизации закупок с НМЦК выше установленного значения приблизительно одинакова.

При этом количество специалистов, занятых в процессе осуществления закупки, при централизации закупок, проводимых конкурентными способами, меньше, чем при централизации с НМЦК выше установленного значения. Количество же централизованных закупок от общего количества закупок, как и объем денежных средств закупок, осуществляемых централизованно, от общего объема денежных средств, больше при централизации всех закупок региона для государственных нужд, проводимых конкурентными способами.

В моделях с комбинированной централизацией стоимость одной закупки значительно возрастает — в 2,6 раза.

Также возрастает количество специалистов, непосредственно участвующих в процессе осуществления закупок.

Модели закупок с комбинированной централизацией проигрывают двум другим группам моделей централизации по средней стоимости одной закупки и экономии трудовых ресурсов.

Снижение количества специалистов, осуществляющих закупочную деятельность в регионе, и как следствие — снижение расходов на их подготовку также является положительным фактором моделей с условно полной централизацией.

Полагаем, что есть еще факторы, влияющие на эффективность закупочных моделей. В связи с этим считаем целесообразным исследовать вопрос более глубоко, поскольку это может помочь регионам наиболее эффективно организовать закупочные системы.

* * *

Проведенное на основе данных, полученных из 64 регионов Российской Федерации за три квартала 2015 г., исследование позволило:

- выявить однотипные модели централизации и отнести их к различным группировкам по общим признакам;
- выявить положительные и отрицательные стороны групп моделей централизации закупочных систем на основании данных обследования;
- определить наиболее эффективные модели централизации.