



Централизация закупок

Ст. 26



Статья 26 посвящена одному из наиболее существенных и значимых нововведений Закона о контрактной системе: впервые со времен плановой экономики в законодательство о государственных и муниципальных закупках в широкий обиход вводится понятие "централизованные закупки".

Более того, статья предусматривается осуществление целого комплекса действий в целях централизации закупок. Таким образом, указанная централизация отражена в законе как одна из целей существования контрактной системы.

Заметим, что закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд отличаются не только наличием нескольких последовательных этапов их осуществления, но и сложной взаимосвязью участвующих в них лиц. Такая система, как правило, обретает форму договорных отношений между участниками закупок и особенно ярко проявляется на стадии заключения договора о закупках, а также его исполнения.

Централизация позволяет оптимизировать закупочный процесс, делает его более профессиональным, а также позволяет снизить уровень злоупотреблений среди заказчиков.

Централизация закупок позволяет повысить уровень их эффективности за счет обеспечения прозрачности, профессионального проведения и контроля

При централизации закупок часть обязанностей заказчика возлагается на уполномоченный орган или уполномоченное учреждение.



Как правило, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков.

Напомним, что согласно пункту 2 части 1 статьи 3 определение поставщика (подрядчика, исполнителя) - совокупность действий начиная с размещения извещения об осуществлении закупки и завершаются заключением контракта.

По общему правилу, не допускается возлагать на уполномоченные органы, уполномоченные учреждения полномочия:

1. на обоснование закупок,
2. на определение условий контракта,
3. на определение начальной (максимальной) цены контракта,
4. на подписание контракта. Контракты подписываются заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители).

Но есть и исключения из общего правила.

При централизации закупок контрактная служба, контрактный управляющий осуществляют полномочия, предусмотренные законом и не переданные соответствующим уполномоченному органу, уполномоченному учреждению, которые осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей).



ПЛЮСЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ЗАКУПОК

При централизации закупок на уровне уполномоченного органа (учреждения) на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей):

- Заказчики освобождаются от непрофильной деятельности
- Максимально исключается привлечение к организации и проведению закупок неквалифицированных специалистов
- Обеспечивается соблюдение норм действующего законодательства РФ в процессе организации и проведения закупок
- Повышается эффективность закупок
- Исключаются предпосылки для сговора должностных лиц заказчика с потенциальным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) о предоставлении ему заказа (лоббирование) а также иные проявления коррупции
- Обеспечивается дополнительный контроль со стороны уполномоченного органа за формированием лотов, начальной (максимальной) цены контракта (договора), предмета и существенных условий контракта.



ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ЗАКУПОК

Особенности централизации закупок



Кем осуществляется?



Для кого?



Объем
централизуемых
полномочий?

В целях централизации
закупок могут быть созданы
(для передачи полномочий только
по определению поставщиков)



государственный орган
или несколько
государственных органов
(существующие или вновь созданные)



муниципальный орган
или несколько
муниципальных органов
(существующие или вновь созданные)



казенное учреждение
или несколько
казенных учреждений
(существующие или вновь созданные)



Статья 26 предусматривает 3 формы централизации публичных закупок:

1) на уровне соответствующего публично-правового образования (федеральный, региональный, местный), которое применяется в отношении закупок органов государственной власти (местного самоуправления) и подведомственных им учреждений (ч. 1-3 ст. 26 Закона 44-ФЗ);

2) внутриведомственная - на уровне органа государственной власти (местного самоуправления), которая применяется в отношении его территориальных органов и подразделений, подведомственных учреждений соответствующего органа (ч. 5 ст. 26 Закона 44-ФЗ);

3) смешанная, которая применяется при осуществлении закупок органов государственной власти (местного самоуправления) и подведомственных им учреждений публично-правовых образований разного уровня.

Централизация закупок в рамках первой формы возможна в 2 вариантах:

- 1) путем создания одного либо нескольких государственных либо муниципальных органов, казенных учреждений, уполномоченных на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков;
- 2) путем возложения полномочий на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков на уже существующий государственный, муниципальный орган, казенное учреждение или несколько органов, учреждений.

Полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков уполномоченных органов, учреждений устанавливаются решениями об их создании или о наделении их указанными полномочиями.

Рассмотрим первую схему

Президент РФ / Правительство РФ

могут для нескольких:

федеральных органов
исполнительной
власти

федеральных казенных
учреждений

федеральных бюджетных
Учреждений

Федеральных
государственных
унитарных предприятий

возложить полномочия на определение поставщиков на

либо на
федеральный орган
исполнительной
власти

Либо на несколько
федеральных органов
исполнительной
власти

либо на федеральное
казенное учреждение

Либо на несколько
федеральных
казенных учреждений

Президент РФ / Правительство РФ
могут для нескольких:

федеральных органов
исполнительной власти

федеральных казенных учреждений

возложить полномочия на определение поставщиков, а также на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты, на

либо на
федеральный орган
исполнительной
власти

Либо на несколько
федеральных органов
исполнительной
власти

либо на федеральное
казенное учреждение

Либо на несколько
казенных учреждений

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация могут для нескольких:

органов
исполнительной
власти субъекта РФ

Казенных, бюджетных
учреждений и ГУП
субъекта РФ

Муниципальных органов

Муниципальных
казенных, бюджетных
учреждений и МУП

возложить полномочия на определение поставщиков на

либо на
орган
исполнитель
ной власти
субъекта РФ

либо на
несколько
органов
исполнительно
й власти
субъекта РФ

либо на
казенное
учреждение
субъекта РФ

либо на
несколько
казенных
учреждений
субъекта РФ

либо на
муниципальны
й орган

либо
несколько
муниципальны
х органов

либо на
муниципально
е казенное
учреждение

либо на
несколько
муниципальны
х казенных
учреждений

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация могут для нескольких:

органов
исполнительной
власти субъекта РФ

Казенных
учреждений
субъекта РФ

Муниципальных
органов

Муниципальных
казенных учреждений

возложить полномочия на определение поставщиков, а также на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты, на

либо на
орган
исполнитель
ной власти
субъекта РФ

либо на
несколько
органов
исполнительно
й власти
субъекта РФ

либо на
казенное
учреждение
субъекта РФ

либо на
несколько
казенных
учреждений
субъекта РФ

либо на
муниципальны
й орган

либо
несколько
муниципальны
х органов

либо на
муниципально
е казенное
учреждение

либо на
несколько
муниципальны
х казенных
учреждений



Уполномоченные органы, уполномоченные учреждения,

на которые возложены полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения нужд субъектов РФ,

вправе осуществлять полномочия уполномоченных органов, уполномоченных учреждений муниципальных образований на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

на основании соглашений между субъектами РФ и находящимися на их территориях муниципальными образованиями.

При централизации закупок в соответствии со статьей 26 Закона о контрактной системе контрактная служба (контрактный управляющий) осуществляет функции и полномочия, предусмотренные Типовым положением не переданные соответствующему уполномоченному органу, уполномоченному учреждению на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

Порядок взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом. Регламентируется нормативным правовым актом субъекта РФ и органа местного самоуправления.

Содержание и форма такого НПА Законом о контрактной системе не установлены.



об осуществлении ими и их территориальными органами или учреждениями (при осуществлении данными органами функций и полномочий учредителя учреждений) полномочий заказчика одним из следующих способов:

1) Осуществление для заказчиков полномочий на:

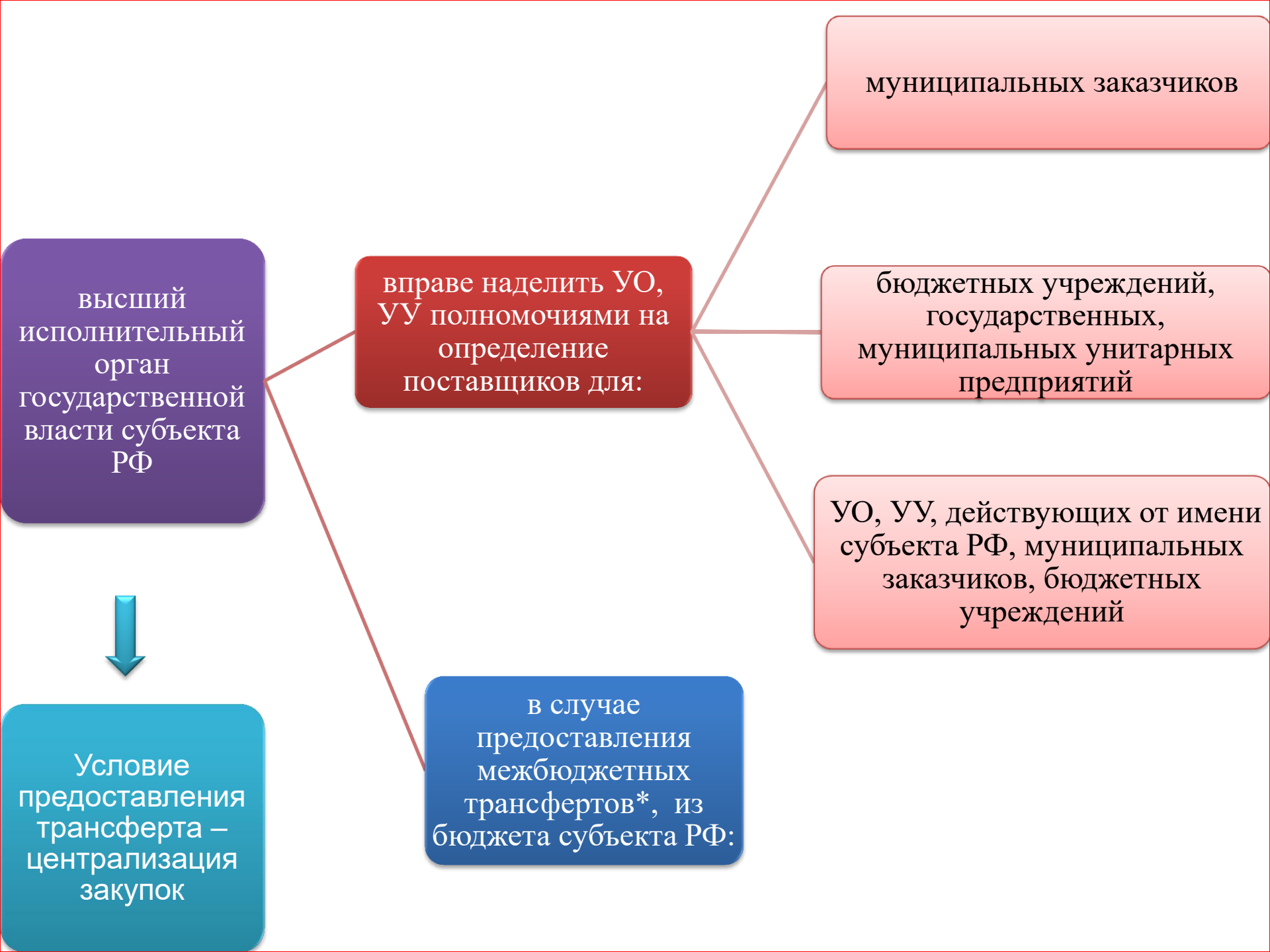
а) определение поставщиков;
б) планирование и осуществление закупок, включая определение поставщиков, заключение контрактов и др.

3) наделение уполномоченного органа или несколько уполномоченных органов полномочиями на планирование и осуществление закупок, включая определение поставщиков, заключение контрактов и др. для соответствующих заказчиков

2) наделение уполномоченного органа, уполномоченного учреждения или несколько уполномоченных органов, уполномоченных учреждений полномочиями на определение поставщиков для соответствующих заказчиков

4) осуществление каждым заказчиком своих полномочий самостоятельно







К деятельности уполномоченных органов,
уполномоченных учреждений
в пределах полномочий, установленных решениями о
создании таких органов, учреждений
либо
решениями о наделении их полномочиями
применяются положения закона, которые регламентируют
права и обязанности заказчика, а также контроль в сфере
закупок, мониторинг закупок и аудит в сфере закупок.

- 
1. Можно ли централизовать закупки бюджетного учреждения (полный цикл от планирования до исполнения договора) ?
 2. Если закупки централизованы, какие функции будет исполнять заказчик? Нужно ли заказчику создавать контрактную службу?
 3. Можно ли принять решение о ведомственной централизации, если создан уполномоченный орган (УО) или уполномоченное учреждение (УУ) (т.е. существует общая централизация) ?

1. Нет, только процесс определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

2. Создание контрактной службы (назначение контрактного управляющего) обязательно. КС, КУ будут осуществлять взаимодействие с УО, УУ и выполнять функции, не переданные УО, УУ (планирование закупок, исполнение контрактов и т.д.)

3. Да, в части, не переданной УО, УУ в соответствии с ч. 3 ст. 26 Закона о контрактной системе

1.1. Не допускается возлагать на органы контроля, указанные в части 1 настоящей статьи, полномочия, предусмотренные статьей 26 настоящего Федерального закона, за исключением органов контроля, осуществляющих такие полномочия в соответствии с частями 2, 5 указанной статьи, а также органов местного самоуправления муниципального района или городского округа, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок.

1.2. В случае возложения на органы контроля, указанные в части 1 настоящей статьи, полномочий в соответствии с частями 2, 5 статьи 26 настоящего Федерального закона либо возложения на орган местного самоуправления муниципального района или орган местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, полномочий, предусмотренных статьей 26 настоящего Федерального закона, не допускается возложение на одно должностное лицо такого органа обязанностей по осуществлению полномочий на планирование закупок, определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных и муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты, и обязанностей по осуществлению контроля в отношении таких закупок.

О передаче полномочий заказчика на осуществление закупки у единственного поставщика
(подрядчика, исполнителя) подведомственному учреждению.
(Письмо Минфина России от 24.11.2017 N 24-02-07/78262)

Согласно пункту 1 части 5 статьи 26 Закона о контрактной системе федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления обязаны принять решение об осуществлении полномочий заказчика данными органами, их территориальными органами или учреждениями (при осуществлении данными органами функций и полномочий учредителя учреждений) способом осуществления данными органами полномочий на:

- а) определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков;
- б) планирование и осуществление 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.

Так, подведомственному учреждению могут быть переданы полномочия либо на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков, либо полномочия на планирование и осуществление закупок, включая определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключение государственных и муниципальных контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты для соответствующих заказчиков.

На основании изложенного Законом о контрактной системе предусмотрена возможность передачи отдельных полномочий заказчика, в том числе на осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).



О подготовке и размещении документации о закупке в ЕИС при проведении электронного аукциона; об административной ответственности уполномоченных органов (учреждений) за нарушение законодательства в сфере закупок.

(Письмо Минфина России от 25.10.2017 N 24-02-05/70129)

Частью 2 статьи 12 Закона о контрактной системе установлен принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также эффективность осуществления закупок, который в том числе выражается в том, что должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законом.

Наряду с изложенным в соответствии с частью 1 статьи 107 Закона о контрактной системе лица, виновные в нарушении законодательства РФ несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность.

В соответствии с частью 1 статьи 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. При этом в соответствии с положениями статьи 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Статья 2.4 КоАП РФ устанавливает содержание понятия должностного лица для цели применения КоАП РФ - лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях.

Наряду с изложенным статья 2.4 КоАП РФ также содержит указание на то, что лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29 - 7.32, 7.32.5, частями 7, 7.1 статьи 19.5, статьей 19.7.2 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

В соответствии с пунктом 10 статьи 3 Закона о контрактной системе уполномоченный орган, уполномоченное учреждение - государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные статьей 26 Закона о контрактной системе.

При этом в соответствии с частью 11 статьи 26 Закона о контрактной системе к деятельности уполномоченных органов, уполномоченных учреждений применяются положения Закона о контрактной системе, которые регламентируют права и обязанности заказчика, а также контроль в сфере закупок, мониторинг закупок и аудит в сфере закупок.

На основании изложенного Департамент считает, что работники уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут административную ответственность в соответствии с частью 1 статьи 107 Закона о контрактной системе в том же порядке, что и должностные лица заказчиков, с учетом положений части 11 статьи 26 Закона о контрактной системе.



ПОСТАНОВЛЕНИЕ СЕМНАДЦАТОГО АРБИТРАЖНОГО СУДА ОТ 30 СЕНТЯБРЯ 2015 ГОДА ПО ДЕЛУ № А60-19180/2015

«О признании недействительными решения и предписания УФАС России Дело № А60-19180/2015)»

ПОЗИЦИЯ УПОЛНОМОЧЕННОГО ОРГАНА: ответственность за некорректно составленную аукционную документацию в части описания объекта закупки и, как следствие, отказ в допуске к участию в торгах участника закупки должен нести заказчик.

ПОЗИЦИЯ ЗАКАЗЧИКА: причиной нарушения прав участника закупки послужили ошибочные действия аукционной комиссии, созданной уполномоченным органом, предписание в отношении заказчика вынесено незаконно.

ПОЗИЦИЯ УФАС РОССИИ и ПОЗИЦИЯ СУДА: решение и предписание соответствуют закону.



ОБОСНОВАНИЕ ПОЗИЦИИ СУДА

«...то обстоятельство, что аукционная документация некорректно составлена заказчиком, не освобождает уполномоченный орган от обязанности рассмотрения и разрешения заявок в соответствии с требованиями аукционной документации, а при обнаружении отступлений документации об аукционе от требований законодательства принять меры к устранению их заказчиком. Поскольку решение по результатам рассмотрения заявок участников закупки и их допуску к участию в аукционе, признании участником аукциона принимает уполномоченный орган, антимонопольный орган правильно определил его как субъект, нарушивший ч.5 ст.67 Закона о контрактной системе.

Обоснованность и законность отклонения заявки могут быть и должны быть осуществлены при оценке первых частей заявки на предмет их соответствия как аукционной документации, так и законодательству в сфере закупок. Лишь при надлежащей оценке документов могли быть обнаружены недостатки аукционной документации, и при несущественном их характере - не повлечь незаконного отказа в участии в аукционе, а при существенном характере - подлежали бы устранению.

Следовательно, предписание обоснованно выдано в адрес уполномоченного органа.

В части доводов заказчика о необоснованности выдачи предписания и в его адрес судом отмечено, что поскольку опечатка в конкурсной документации допущена заказчиком, некорректно составленная аукционная документация в части описания объекта закупки повлекла отказ в допуске к участию в торгах участника закупки, что свидетельствует о незаконности протокола рассмотрения первых частей заявок и необходимости их рассмотрения повторно, с учетом выявленных обстоятельств, правомерно указано на данную обязанность, в том числе заказчика».