

**ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СОВМЕСТНЫХ ЗАКУПОК  
ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ  
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Одной из актуальных проблем контрактной системы в сфере закупок является организация совместных закупок. Считается, что в силу большого объема осуществляемой закупки такая конструкция позволяет обеспечить закупку товаров, работ, услуг заказчиками по меньшей (более «оптовой») цене, чем если бы они проводили каждый свою закупку самостоятельно. В то же время в силу участия в совместной закупке одновременно нескольких заказчиков возникает ряд организационных проблем. В статье сделана попытка выявить такие проблемы, а также обозначить возможные направления их решения.

*Ключевые слова:* совместные закупки; контрактная система в сфере закупок; закупки товаров, работ, услуг.

Б.М. Bedin

**PROBLEMS OF THE ORGANIZATION OF JOINT PROCUREMENT  
OF GOODS, WORKS, SERVICES FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS**

One of the pressing problems of the contractual system in the field of procurement is the organization of joint procurement. It is believed that due to the large volume of the procurement being carried out, such a structure makes it possible to ensure the purchase of goods, works, services by customers at a lower (more «wholesale») price than if they carried out each of their purchases independently. At the same time, due to the participation of several customers in a joint purchase at the same time, a number of organizational problems arise. The article attempts to identify such problems, as well as to outline possible directions for their solution.

*Keywords:* joint purchases; contractual system in the field of purchases; purchases of goods, works, services.

В последнее время одной из актуальных проблем контрактной системы в сфере закупок является организация совместных закупок. Такая форма закупок проводится государственными и муниципальными заказчиками по нескольким причинам.

Во-первых, федеральный закон № 44-ФЗ декларирует принцип профессионализма, однако перечень объектов закупок настолько обширен, что сотрудники контрактных служб часто не обладают необходимой и достаточной компетенцией для грамотного описания объекта закупки. Причем во многих случаях помочь им не в состоянии и специалисты отделов, непосредственно заинтересованных в приобретении объекта закупки. В свою очередь, в связи с тем что объект закупки описан в общем виде, у участников закупок появляется возможность поставки товаров, работ, услуг с качеством ниже запланированного заказчиком [1].

Совместные закупки предоставляют возможность выбора сотрудников, обладающих достаточной компетенцией, для организации необходимых мероприятий. Проблема нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств по причине технической сложности объекта закупки, недостатка у заказчиков нужных знаний и навыков у заказчика также может быть решена при проведении совместных торгов.

Во-вторых, положительным эффектом совместных закупок выступает то, что заказчики будут меньше избегать конкурентных закупочных процедур в виде аукционов, конкурсов, запросов котировок, и запросов предложений посредством заключения контрактов и договоров с единственным исполнителем, тем самым исключая экономию средств бюджетов, складывающуюся при применении заказчиками конкурентных методов закупок.

Наконец, совместная закупка способствует снижению возможности применения различных коррупционных схем. Такие противоправные схемы, безусловно, гораздо легче реализовать при закупках, осуществляемых одним заказчиком гораздо без привлечения третьих лиц.

Несмотря на очевидные преимущества совместных закупок, у заказчиков возникает ряд проблем при их организации. Во-первых, всегда нужно согласовывать сроки совместной закупки, так как необходимость в приобретении однотипных объектов закупок возникает у заказчиков в разное время. Кроме этого, необходимые для оплаты заказа финансовые средства также могут доводиться до заказчиков в разное время.

Во-вторых, у разные заказчики имеют отличающиеся требования к документации, что в случае совместной закупки вызывает необходимость согласования и унификации такой документации. Требования могут отличаться не только в отношении закупочной документации и других технических аспектов. Например, заказчики могут использовать разные способы расчета НМЦК, использовать различные источники цен и, соответственно, получить различные значения начальной максимальной цены контракта. Хотя, согласно нормам закона № 44-ФЗ, каждый из заказчиков может указать свою начальную цену и привести свое обоснование, при существенных расхождениях в расчетах и обоснованиях возможно проявление интереса со стороны контролирующих органов [3].

По приведенным причинам, а также по причине того, что часть закупок за заказчиков проводят уполномоченные органы посредством централизованных закупок, заказчики редко прибегают к совместным торгам.

Совместные и централизованные закупки, в некоторой степени, противоречат принципу конкуренции контрактной системы в сфере закупок, поскольку проведение таких закупок способствует ограничению честной и добросовестной конкуренции, так как средние и, особенно, малые предприятия не способны обеспечить достаточный объем товаров, работ и услуг для участия в торгах. Таким образом, повышая эффективность закупок и обеспечивая экономию бюджетных средств, совместные закупки вызывают проблемы с поддержкой малого и среднего бизнеса. Развивая систему совместных закупок, необходимо определить приоритеты, поскольку обеспечить одновременно и эффективность, и поддержку малого и среднего бизнеса невозможно.

Совместные закупки проводятся для того, чтобы сэкономить бюджетные средства и минимизировать расходы. Заказчики, которые закупают одинаковые товары, работы или услуги, осуществляют закупки совместно в формате конкурса или аукциона. Обязательным условием является то, что организации, объединяющиеся для совместной закупки, заключают двустороннее или многостороннее соглашение, которое опирается на правила 44-ФЗ и Гражданского кодекса РФ.

Совместные конкурсы и аукционы по 44-ФЗ имеют ряд особенностей:

- расчет количества товаров, работ, услуг, определение начальной (максимальной) цены контракта, необходимых технических характеристик и конкурсной документации, обоснование объекта закупки осуществляется самостоятельно каждой организацией-заказчиком и до подписания многостороннего соглашения;
- затраты на проведение совместной закупки распределяются пропорционально доле НМЦК каждого участника в совокупной начальной (максимальной) цене контракта;
- контракт заключается самостоятельно, каждым участником, по факту выявления победителя торгов.

При реализации норм ст. 25 закона о контрактной системе были выявлены трудности, влекущие за собой вероятность обжалования документации в антимонопольных службах и аннулирования процедуры закупки. Как указано ранее, воплощение предусмотренного законом права на организацию совместных закупок может вступить в противоречие с принципом конкуренции, установленным ст. 8 закона о контрактной системе, а также с запретом на осуществление при проведении торгов действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, установленным ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции».

Нарушение самой статьи 8 44-ФЗ в отрыве от норм антимонопольного законодательства невозможно, поскольку нельзя нарушить принцип. Вернее, его нарушить можно, только для доказательства такого нарушения нужны не абстрактные умозаключения, а цифры, факты и конкретные данные.

Таким образом, нарушение заказчиком норм закона о контрактной системе можно выявить только путем установления нарушения ст. 17 закона «О защите конкуренции», что возможно только при наличии доказательства того, что действия заказчика приводят или могут привести к ограничению, недопущению, ограничению конкуренции. Это, в свою очередь, возможно только после анализа состояния конкуренции на товарном рынке, проведенного в порядке, установленном приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220. Поскольку анализ рынка представляет собой длительную процедуру, продолжительностью в несколько месяцев, он не может быть проведен в пятидневный срок, предусмотренный на рассмотрение жалобы по Закону о контрактной системе. Поскольку анализ рынка не проведен, нет и нарушения [4].

Из такой ситуации может быть предложен следующий выход: необходимо применить имеющиеся результаты анализа товарных рынков. При этом они должны быть актуальны, т.е. им должно быть не более полутора-двух лет. Учитывая тот факт, что территориальные органы ФАС России проводят изучение

рынков на постоянной основе, вероятность наличия результатов анализа достаточно высокая.

Таким образом, выявление, доказательство и последующее пресечение рассматриваемых нарушений достаточно сложны, но вполне возможны. Для чего необходима совокупность нескольких факторов, таких как наличие воли и желания хозяйствующего субъекта (заявителя), которому не удалось принять участие в таких закупках, а также, конечно, приложение некоторых усилий со стороны антимонопольных органов и арбитражного суда.

В качестве примера пресечения подобных нарушений можно указать на практику Архангельского УФАС России. В 2018 г. в Управление поступили жалобы от ЗАО «Северная империя» и ООО «Татнефть-АЗС-Запад» на действия 24 заказчиков, а также уполномоченного органа – Контрактного агентства Архангельской области – при организации электронного аукциона с начальной максимальной ценой 25 млн р. на поставку автомобильного бензина и дизтоплива [2].

Заявители посчитали, что уполномоченный орган и заказчики искусственно укрупнили лот электронного аукциона за счет объединения заказчиков, потребности которых в топливе удовлетворяются в различных муниципальных образованиях региона, что приводит к ограничению конкуренции, поскольку уменьшает количество потенциальных участников до одного.

Обоснованность жалоб была признана Управлением, а со стороны Контрактного агентства Архангельской области выявлены нарушения ч. 3 ст. 33 закона о контрактной системе. В результате электронный аукцион был аннулирован Архангельским УФАС.

Обоснование такого решения было следующим. По условиям, изложенным в документации, топливо должно было поставляться на автозаправочные станции поставщика, которые располагались на некотором удалении от места расположения заказчика. Например, для 13 заказчиков нужно наличие автозаправочных станций на территории всей Архангельской области или на территории определенного муниципального образования, а для 11 – в конкретных населенных пунктах.

Управление установило, что такому требованию соответствует единственное предприятие – ООО «РН-Карт-Санкт-Петербург». Установлено это было на основании изучения товарного рынка бензинов и дизельного топлива на территории Архангельской области.

Результаты анализа рынка позволили сделать вывод о том, что только ООО «РН-Карт-Санкт-Петербург» имеет на территории Архангельской области 41 автозаправочную станцию, расположенную в требуемых документацией местах. Ни одна другая компания не обладает производственными мощностями (сетями АЗС) на территории Поморья и не способна поставить товар в соответствии с требованиями всей разрядки на поставку. Однако многие поставщики способны к частичному выполнению такой поставки. Об экономии бюджетных средств и конкуренции при таких условиях речь идет, поскольку условиям аукциона отвечает единственная компания, которая заключила бы контракт по начальной максимальной цене.

Выполняя предписание антимонопольного органа, Уполномоченный орган осуществил закупку отдельными аукционами, однако по причине несогласия с позицией Управления обжаловал решение Архангельского УФАС России в областной Арбитражный суд.

Рассмотрение дела проходило с переменным успехом. Арбитражный суд первой инстанции отказал Контрактному агентству в удовлетворении жалобы. Но арбитражный апелляционный признал решение УФАС Архангельской области недействительным и не соответствующим нормам закона о контрактной системе. После этого суд кассационной инстанции – Арбитражный суда Северо-Западного федерального округа – отменил постановление суда апелляционной инстанции и оставил в силе решение Арбитражного суда Архангельской области.

Согласно постановлению арбитражного суда кассационной инстанции, «при размещении заказа уполномоченный орган наделен правом самостоятельного выделения лотов, однако подобное объединение не должно входить в противоречие с общими принципами Закона № 44-ФЗ в части обеспечения потенциальным претендентам гарантий по реализации их права на участие в торгах, эффективность использования бюджетных средств и развитие добросовестной конкуренции, а также нарушать требования статьи 17 Закона № 135-ФЗ, запрещающей совершение любых действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов» [5].

Проблемой организации совместных торгов является то, что заказчики, в особенности неопытные, зачастую не хотят выступать организаторами по причине большой ответственности, в этом случае каждый заказчик самостоятельно осуществляет подготовку своей документации, описывает объект торгов и обосновывает цену. Организатору нужно объединить все описания, что усложняет процесс подготовки документации.

Для повышения популярности совместных торгов может быть реализован ряд рекомендаций. В частности, возможно делегирование функций по размещению заказов в интересах нескольких *других* заказчиков особому государственному органу. Например, В.А. Вайпан полагает целесообразным наделение функциями организатора совместных торгов государственного органа, в чьи функции будет входить организация обеспечения бюджетополучателей товаром, который, к примеру, должен соответствовать единому государственному образцу. А.С. Тихомиров предлагает закрепить за Федеральным казначейством и его территориальными органами полномочия «по принятию обоснованного (на основании расчета эффективности и совпадения предметов закупки) решения о размещении заказов для нужд нескольких заказчиков» [3].

Применение норм законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок вызвало положительный эффект в развитии конкуренции, обеспечило открытость и публичность процедур закупок и привлечение широкого круга лиц к участию в них, предоставило возможность для участия в закупках субъектам малого и среднего предпринимательства и, как следствие, к повышению эффективности расходования бюджетных средств.

Вместе с тем существует необходимость в дальнейшем развитии и совершенствовании процедур закупок в целом и механизма совместных закупок в частности, в ликвидации существующих барьеров для привлечения в сферу государственных и муниципальных закупок большего количества хозяйствующих субъектов, оптимизации финансовых и временных затрат на участие в процессе торгов.

### **Список использованной литературы**

1. Беляева О.А. «Совершенствование» законодательства о государственных и муниципальных закупках / О.А. Беляева // Законодательство. – 2017. – № 11. – С. 17–22.
2. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : утв. Президиумом Верхов. Суда РФ от 28 июня 2017 г. – URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/all/16152> (дата обращения: 09.06.2019).
3. Попова К.А. Роль и функции государственной системы закупок / К.А. Попова // Молодой ученый. – 2018. – № 47. – С. 271–273. – URL: <https://moluch.ru/archive/233/54042/> (дата обращения: 30.09.2019).
4. Разъяснения ФАС России от 16.02.2018 по вопросу проведения совместных закупок на поставку продуктов питания. – URL: <https://fas.gov.ru/documents/6109160> (дата обращения: 09.06.2019).
5. Разъяснения ФАС России от 16.02.2018 по вопросу проведения совместных закупок на поставку продуктов питания. – URL: <http://zakupki-inform.ru/44-fz/pisma-i-raz-yasneniya-po-44-fz/raz-yasnenie-fas-ot-16-02-2018-po-voprosu-provedeniya-sovmestnykh-zakupok-na-postavku-produktov-pitaniya.html> (дата обращения: 09.06.2019).

### **Информация об авторе**

*Бедин Борис Михайлович* – кандидат экономических наук, доцент, кафедра инженерно-экономической подготовки, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация, e-mail: [borisbedin@gmail.com](mailto:borisbedin@gmail.com).

### **Author**

*Bedin, Boris M.* – Ph.D. in Economics, Ass. Professor, Department of Engineering and Economic Training, Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation, e-mail: [borisbedin@gmail.com](mailto:borisbedin@gmail.com).