

ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ (ЦИВИЛИСТИЧЕСКИЕ) НАУКИ

УДК 339.137.2

**К ВОПРОСУ О ПРАВОМЕРНОСТИ ОБЪЕДИНЕНИЯ ЛОТОВ ПРИ
ПРОВЕДЕНИИ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Волкова И. Ю., Волков В. Ю.

В статье рассматривается вопрос определения правомерности объединения в один лот нескольких объектов при проведении конкурентных процедур. В ходе исследования проанализированы особенности рассмотрения антимонопольными органами и арбитражными судами данной категории споров. Объединение лотов рассматривается, с одной стороны, как фактор ограничения конкуренции, так как укрупнение лота ведет к сокращению количества участников; с другой – как инструмент обеспечения целесообразного расходования бюджетных средств. Более подробно изучена специфика объединения в один лот нескольких работ и услуг, а также жилых помещений при формировании описания объекта закупки. Материал исследования подтверждает существование правовой неопределенности при разрешении данной категории споров. На основании материалов судебной практики сформулированы возможные критерии наличия функциональной и технологической взаимосвязи между объектами в зависимости от особенностей конкурентной процедуры.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство, конкурентная процедура, описание объекта закупки, объединение лотов, ограничение конкуренции.

Для обеспечения стабильности экономики в России необходимо создать условия для поддержания высокого уровня конкуренции. Развитие рыночной экономики создало условия для участия в экономическом обороте всех желающих субъектов. Одной из важнейших форм взаимодействия государства с частными субъектами является проведение закупок для государственных или муниципальных нужд. Для предупреждения ограничения количества потенциальных участников конкурентной процедуры законодательно устанавливаются ограничения при формировании заказчиками описания объекта закупки. Так, действующим законодательством запрещается объединять несколько лотов в одной закупке без наличия между ними взаимосвязи, так как это сокращает количество участников и увеличивает цену обеспечения контракта. При этом государственные и муниципальные заказчики должны обеспечить наиболее эффективное оказание услуг населению при наименьших затратах бюджетных средств, поэтому при некоторых обстоятельствах объединение нескольких лотов в один признается допустимым.

Несмотря на установление запрета необоснованного объединения нескольких лотов, в законодательстве нет четких критериев, позволяющих установить наличие взаимосвязи, так как необходимо учитывать специфику каждой закупки, цель её проведения, индивидуальные особенности товаров, работ или услуг, предоставляемых поставщиком. Это создает правовую неопределенность как для заказчиков, так и для правоприменительных органов при рассмотрении жалоб на действия заказчиков, что порождает формирование неоднородной и противоречивой практики. Несмотря на распространенность данной проблемы в современном экономико-правовом пространстве России, она является недостаточно изученной в доктрине антимонопольного права, что обуславливает актуальность настоящего исследования.

Антимонопольным законодательством Российской Федерации установлен запрет на включение в состав лотов товаров, работ и услуг, которые технологически и функционально не связаны с предметом закупки [11, ч. 3 ст. 17]. Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что при проведении государственных закупок включение в один лот нескольких товаров, работ и услуг возможно при наличии их технологической и функциональной взаимосвязи [1, п. 3]. При этом дефиниция категорий функциональной и технологической взаимосвязи в законодательстве не раскрывается. Из-за отсутствия законодательного определения вопрос законности объединения в один лот остается на усмотрение территориальных управлений федеральной антимонопольной службы (далее – УФАС) и судебных органов.

В зависимости от целей закупки и особенностей её предмета вопрос о возможности объединения нескольких лотов в один разрешается по-разному. При этом даже при аналогичных предметах закупок правоприменительные органы неодинаково оценивают законность объединения лотов. Для выявления закономерностей при определении правомерности или неправомерности объединения лотов и изучения особенностей рассмотрения данной категории дел проанализируем судебные акты по делам, в которых рассматривался вопрос допустимости объединения нескольких лотов при проведении одной закупки. В рамках настоящего исследования более подробно будет проанализировано объединение в один лот нескольких работ и услуг и жилых помещений при их строительстве или приобретении публичным субъектом.

Для реализации функций государства и оказания услуг населению зачастую требуется выполнение не одного вида работ или услуг, а их предоставление в комплексе. При таких обстоятельствах неоднозначным является вопрос необходимости объединения таких работ или услуг в один лот или же проведения разных закупок для предоставления возможности участия в конкурентных процедурах всем желающим субъектам. При рассмотрении дел в контексте объединения лотов такого рода правоприменители обращают внимание на взаимосвязь лотов, возможность их неразрывного использования, наличие единой цели их использования. Проанализируем далее особенности выводов правоприменительных органов при рассмотрении вопроса законности объединения лотов таким образом.

В одном из дел учреждение проводило закупку, предметом которой являлось выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию областной больницы и поставка медицинского оборудования. УФАС признало объединение в один лот проектных работ, строительства и поставки неправомерным, так как их выполнение возможно независимо друг от друга. Арбитражный суд поддержал выводы УФАС, указывая, что выполнение работ и поставка оборудования образуют разные товарные рынки, не обладают схожими родовыми признаками и не имеют между собой технологической и функциональной связи. Суд также указал, что после завершения строительства у заказчика объективно была возможность поставить оборудование, так как оно не имело неразрывной связи с объектом строительства [7]. Суды апелляционной [10] и кассационной [9] инстанций оставили решение в силе, а Верховный Суд Российской Федерации отказал в передаче кассационной жалобы на рассмотрение [4].

В приведенном случае судебные органы обратили внимание на отсутствие неразрывной связи между поставкой и строительством. Однако имеют место ситуации, когда несмотря на наличие единой цели предмета закупки правоприменитель-

ными органами признается незаконным объединение в один лот по причине реализации государственного контракта на разных территориях. Например, при проведении аукциона на выполнение работ по благоустройству территорий в трех разных районах города, УФАС признал укрупнение лота неправомерным. Во-первых, в перечень работ входили освещение, демонтажные работы, озеленение территории, установка детского и спортивного оборудования. Во-вторых, работы необходимо было проводить в разных районах, территориально отдаленных друг от друга.

При обжаловании решения УФАС заказчиком суды оставили его в силе [6]. Несмотря на довод о наличии технологической и функциональной взаимосвязи между работами, суды указали, что у этих работ разный вид назначения. Суды также учли, что на каждый объект благоустройства разработана отдельная проектно-сметная документация, что также исключает их взаимосвязь. Объединение в один лот было признано неправомерным, так как это привело к укрупнению предмета аукциона и ограничению круга лиц, имеющих возможность принять участие в закупке [2].

В рассмотренных решениях объединение лотов признавалось ограничивающим конкуренцию из-за того, что предметами контрактов были работы и услуги, которые можно было выполнять самостоятельно. Однако если объекты закупки связаны между собой и направлены на единый результат, объединение будет признано допустимым. Например, при объединении в один лот работ по содержанию линий освещения на дорогах и работ по исполнению договоров энергоснабжения, суд обратил внимание на их отнесение к единой категории в соответствии с Классификацией работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог [8]. Несмотря на то, что УФАС признало действия заказчика незаконными, суд указал на необходимость целесообразного использования бюджетных средств и обеспечения эффективности закупки [5].

Таким образом, объединение в один лот различных по правовой природе работ и услуг допускается только если их выполнение невозможно друг без друга и если реализация одного нецелесообразна без другого. Объединение лотов признается незаконным, во-первых, если они составляют разный товарный рынок; во-вторых, если у них различное функциональное назначение; в-третьих, если их выполнение не связано между собой; в-четвертых, если их необходимо выполнять на разных территориях.

Особой государственной функцией является обеспечение жильем нуждающихся. Для осуществления этого проводятся процедуры на право заключение контрактов о строительстве жилых помещений или их приобретения. В отличие от объединения работ и услуг, территориальная близость создаваемых или приобретаемых жилых помещений не будет влиять на правомерность их объединения. Например, при проведении закупки на заключение договора на выполнение работ по подготовке документации, выполнению инженерных изысканий и выполнению работ по строительству домов были объединены два дома, находящиеся рядом. Заказчик обосновал объединение наличием у домов общей коммуникации, электрических сетей и объектов благоустройства, а также возведение их на смежных участках в едином архитектурном стиле. Несмотря на доводы заказчика, УФАС и судебные органы признали объединение незаконным [3]. В данном случае дома не были признаны технологически и функционально связанными, так как, во-первых, в качестве предмета закупки было обозначено строительство домов, а не микрорайона, поэтому взаимо-

связь необходимо определять между квартирами, а не домами; во-вторых, их использование независимо друг от друга было возможно; в-третьих, квартиры были предназначены для проживания разных семей.

Таким образом, наличие функциональной и технологической взаимосвязи между квартирами опровергается в правоприменительной практике, так как квартира является самостоятельным объектом гражданских прав и может быть использована независимо от наличия или отсутствия многоквартирного дома рядом, а наличие единых систем благоустройства не свидетельствует о наличии неразрывной взаимосвязи между ними.

Обобщая вышеизложенное, корректное определение наличия взаимосвязи между объектами лота имеет принципиальное значение для обеспечения конкуренции при проведении закупок, так как укрупнение лота сужает круг потенциальных участников ввиду увеличения цены контракта и суммы его обеспечения. При рассмотрении жалоб о неправомерном укрупнении лота заказчиками возникают противоречивые ситуации, так как правоприменители по-разному оценивают наличие или отсутствие связи между объектами закупки и возможности их самостоятельного использования.

Проанализированные материалы судебной практики свидетельствуют о том, что судебные органы и УФАС применяют различные критерии наличия или отсутствия взаимосвязи между лотами в зависимости от того, что является предметом закупки: товары, работы или услуги, а также с учетом специфики объекта договора. Например, если в один лот объединены различные работы и услуги, о наличии связи между ними будут свидетельствовать территориальная близость выполнения работ и услуг, нецелесообразность выполнения одного без другого, один вид назначения, обладание схожими родовыми признаками, отнесение к одному товарному рынку. Если же в один лот объединены жилые помещения, их нахождения в близости друг от друга и наличие единых систем благоустройства не будет считаться основанием для объединения, так как жилое помещение является самостоятельным объектом, который можно использовать независимо от наличия аналогичного объекта. Для устранения неопределенности в данном вопросе представляется необходимым закрепить соответствующие разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Данная мера позволит уменьшить количество нарушений при составлении описания объекта закупки, так как у заказчиков будет более полное представление о том, что необходимо учитывать при определении наличия взаимосвязи между объектами закупки. Кроме того, это поспособствует единообразию практики судебных и антимонопольных органов.

Выполнение задач государства зачастую невозможно без проведения конкурентных процедур, поэтому обстоятельства, при которых разные лоты объединяются в один, очень разнообразны, их специфика требует изучения, что обуславливает дальнейшую актуальность исследования данной проблемы.

Список литературы:

1. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017)// "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 12, декабрь, 2017
2. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29.04.2021 г. № 308-ЭС21-5203/[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a67a23bb-aff5>

- 4af2-afc5-655e2809ea64/178c3d17-8c10-490a-80df-a21656ae0023/A32-12728-2020_20210429_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2022)
3. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.02.2022 № 303-ЭС21-27462/[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/34628975-2e72-4736-b132-f8dd198fe938/0f3cc7b7-6c50-421e-bdfa-9c075c852088/A59-230-2021_20220203_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 09.01.2023)
4. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21.02.2022 № 305-ЭС21-29007/[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d041b7f2-99e8-476a-b275-4efefbcc597e/5c98775f-e974-4c38-85eb-7390cc21050a/A40-262159-2020_20220221_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2022)
5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.03.2022 г. № 306-ЭС22-121/[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/583a5c94-09a0-46e2-a208-2547f3c69f83/c6ea88d9-e8a8-4e49-b542-56cae83db6e2/A65-19340-2019_20220317_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2022)
6. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 16.06.2020 по делу № А32-12728/2020/[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a67a23bb-aff5-4af2-afc5-655e2809ea64/2095ed12-a718-4f99-8c37-4ef1e515dd5a/A32-12728-2020_20200616_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2022)
7. Решение Арбитражного суда города Москвы от 23.04.2021 г. по делу № А40-262159/2020/[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d041b7f2-99e8-476a-b275-4efefbcc597e/033673ef-1350-4863-9fb1-27a1c5c1336b/A40-262159-2020_20210423_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2022).
8. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 13.04.2021 г. по делу № А65-19340/2019/[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/583a5c94-09a0-46e2-a208-2547f3c69f83/aecdc756-0953-4383-a071-af8cd19f1b2b/A65-19340-2019_20210413_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2022)
9. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 01.11.2021 по делу № А40-262159/2020/[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d041b7f2-99e8-476a-b275-4efefbcc597e/f36faaa5-47ed-4014-a6f1-01af5b3abd59/A40-262159-2020_20211101_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2022)
10. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 16.07.2021 г. по делу № А40-262159/2020/[Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d041b7f2-99e8-476a-b275-4efefbcc597e/4ef0730e-1313-482a-9bf8-c54df270242c/A40-262159-2020_20210716_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 28.12.2022)
11. Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции"// "Собрание законодательства РФ". 31.07.2006. N 31 (1 ч.). Ст. 3434.

Volkova I. Yu., Volkov V. Yu. On the question of the legality of combining lots when conducting purchases for state and municipal needs // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 2. – Р. 183-188.

The article deals with the issue of determining the legality of combining several objects into one lot during competitive procedures. In the course of the study, the features of consideration by antimonopoly authorities and arbitration courts of this category of disputes are analyzed. The consolidation of lots is considered, on the one hand, as a factor of limiting competition, since the enlargement of the lot leads to a reduction in the number of participants; on the other hand, as a tool to ensure the expedient spending of budget funds. The specifics of combining several works and services into one lot, as well as residential premises, when forming a description of the object of purchase, are studied in more detail. The research material confirms the existence of legal uncertainty in the resolution of this category of disputes. Based on the materials of judicial practice, possible criteria for the existence of a functional and technological relationship between objects, depending on the features of the competitive procedure, are formulated.

Keywords: antimonopoly legislation, competitive procedure, description of the object of purchase, consolidation of lots, restriction of competition.

Spisok literatury:

1. Obzor sudebnoj praktiki primeneniya zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd" [Review of judicial practice of application of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs"] (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation 28.06.2017)// "Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation", N 12, December, 2017
2. Opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 29.04.2021 g. № 308-ES21-5203 [Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation No. 308-ES21-5203 dated 04/29/2021]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a67a23bb-aff5-4af2-afc5-655e2809ea64/178c3d17-8c10-490a-80df-a21656ae0023/A32-12728-2020_20210429_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (accessed: 12/28/2022)
3. Opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 03.02.2022 № 303-ES21-27462 [Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation No. 303-ES21-27462 of 03.02.2022]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/34628975-2e72-4736-b132-f8dd198fe938/0f3cc7b7-6c50-421e-bdfa-9c075c852088/A59-230-2021_20220203_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (accessed: 09.01.2023)
4. Opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 21.02.2022 № 305-ES21-29007 [Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation No. 305-ES21-29007 dated 02/21/2022]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d041b7f2-99e8-476a-b275-4efefbcc597e/5c98775f-e974-4c38-85eb-7390cc21050a/A40-262159-2020_20220221_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (accessed: 12/28/2022)
5. Opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 17.03.2022 g. № 306-ES22-121 [Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation No. 306-ES22-121 dated 17.03.2022]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/583a5c94-09a0-46e2-a208-2547f3c69f83/c6ea88d9-eba8-4e49-b542-56cae83db6e2/A65-19340-2019_20220317_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (accessed: 12/28/2022)
6. Reshenie Arbitrazhnogo suda Krasnodarskogo kraja ot 16.06.2020 po delu № A32-12728/2020 [The decision of the Arbitration Court of the Krasnodar Territory of 16.06.2020 in case no. A32-12728/2020]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a67a23bb-aff5-4af2-afc5-655e2809ea64/2095ed12-a718-4f99-8c37-4ef1e515dd5a/A32-12728-2020_20200616_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (accessed: 12/28/2022)
7. Reshenie Arbitrazhnogo suda goroda Moskvy ot 23.04.2021 g. po delu № A40-262159/2020 [The decision of the Arbitration Court of the city of Moscow dated 23.04.2021 in case no. A40-262159/2020]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d041b7f2-99e8-476a-b275-4efefbcc597e/033673ef-1350-4863-9fb1-27a1c5c1336b/A40-262159-2020_20210423_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (accessed: 12/28/2022).
8. Reshenie Arbitrazhnogo suda Respubliki Tatarstan ot 13.04.2021 g. po delu № A65-19340/2019 [Decision of the Arbitration Court of the Republic of Tatarstan dated 13.04.2021 in case no. A65-19340/2019]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/583a5c94-09a0-46e2-a208-2547f3c69f83/aecdc756-0953-4383-a071-af8cd19f1b2b/A65-19340-2019_20210413_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (accessed: 12/28/2022)
9. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga ot 01.11.2021 po delu № A40-262159/2020 [Resolution of the Arbitration Court of the Moscow District of 01.11.2021 in case no. A40-262159/2020]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d041b7f2-99e8-476a-b275-4efefbcc597e/f36faaa5-47ed-4014-a6f1-01af5b3abd59/A40-262159-2020_20211101_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (accessed: 12/28/2022)
10. Postanovlenie Devyatogo Arbitrazhnogo apellyacionnogo suda ot 16.07.2021 g. po delu № A40-262159/2020 [Resolution of the Ninth Arbitration Court of Appeal of 16.07.2021 in case no. A40-262159/2020]// URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d041b7f2-99e8-476a-b275-4efefbcc597e/4ef0730e-1313-482a-9bf8-c54df270242c/A40-262159-2020_20210716_Postanovlenie_apellyacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (date of appeal: 12/28/2022)
11. Federal'nyj zakon ot 26.07.2006 N 135-FZ "O zashchite konkurencii" [Federal Law No. 135-FZ of 26.07.2006 "On Protection of Competition"]// "Collection of Legislation of the Russian Federation". 31.07.2006. N 31 (1 h.). Article 3434.