**Укрупнение лота по закону о контрактной системе**

**Халлаева Д.М.** – заместитель руководителя

Дагестанского УФАС России

Пожалуй, одним из самых горячих вопросов при организации закупок в контрактной области является объединение лотов по 44 ФЗ. То или иное совмещение предоставления услуг и поставки товаров может рассматриваться из самых разных точек зрения и подходов.

Что собой представляет лот с позиции 44-ФЗ лот – это объект закупки, состоящий из некоторого количества товаров (услуг), имеющих набор одинаковых характеристик, на основании которых и осуществляется их объединение в один объект.

Такими характеристиками являются технологические и функциональные параметры товара. Каждый объект имеет обоснованную начальную цену, в отношении него договором определяются сроки поставки и прочие существенные условия.

Если заказчик нарушает какие-либо правила при объединении товаров в лот, то это может привести к трудностям для подрядчиков при исполнении заказа, что фактически является фактором ограничения конкуренции.

Таким образом, нарушаются основные положения контрактной системы и 135-ФЗ.

Наибольшие трудности у заказчиков вызывает вопрос объединения товаров и работ в один лот по 44-ФЗ. Такое объединение должно производиться на основании некоторых общих характеристик, но каких именно, закон указаний не дает.

При рассмотрении данных вопросов в суде решения о правомерности объединения также выносятся с учетом конкретной ситуации, что не дает однозначной картины.

Чаще всего исполнители обращаются в ФАС с претензией на необоснованное объединение лотов по закупкам по 44-ФЗ, когда заказчик в рамках одного лота выставляет на торги следующие объекты:

* Различная лицензированная и нелицензированная деятельность.
* Инженерные изыскания, проектные и строительно-монтажные работы.
* Строительство, монтаж и поставка стройматериалов.
* Объединение всех типов работ при строительстве объекта под ключ.
* Поставка продуктов и организация питания для дошкольных учреждений.

Если работы проводятся в рамках национальных проектов, то допускается объединение в лот разработки проектно-сметной документации и строительства каждого конкретного объекта.

Можно ли закупать одним лотом товары и услуги по 44-ФЗ если к закупке предполагается оборудование, требующее последующего монтажа, установки и наладки, в этом случае возможно объединение товаров и услуг в лот по 44-ФЗ. В частности, одним лотом можно разместить заказ по оборудованию компьютерного класса с монтажом сети, установкой программного обеспечения и полной наладкой его работы.

Если заказчик прибегает к такому объединению лотов, имея при этом аналогичное оборудование в эксплуатации, то ему имеет смысл выдвинуть конкретные требования по совместимости существующего оборудования и закупаемого. В этом случае в техническом задании нужно подробно описать, по каким параметрам оценивается совместимость, привести список техники, находящейся в эксплуатации. Также подробно расписываются работы, в которых нуждается заказчик.

При объединении товаров и работ в один лот необходимо учитывать, что цена оборудования должна быть больше стоимости работ. В противном случае такое объединение с большой вероятностью послужит поводом для разбирательств различного рода.

Если же стоимость необходимого объема работ объективно превышает цену самого оборудования, то лучше выставлять их как два отдельных объекта.

При формировании требований к объекту закупки заказчик обязан также руководствоваться положениями ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – закон № 135-ФЗ). Этот нормативный акт устанавливает, что объединение в один лот товаров и работ, не имеющих функциональной и технологической связи, ограничивает конкуренцию, поэтому такое объединение при проведении закупок путем процедур конкурентных торгов, запроса котировок, запроса предложений является противозаконным. Положения ч. 3 статьи 17 закона № 135-ФЗ фактически являются специальной нормой по отношению к закону № 44-ФЗ. Поэтому ими нельзя пренебрегать при проведении госзакупок при принятии решения об объединении объектов. Это доказывается, в том числе судебной практикой.

Но в практическом вопросе объединения лотов по 44-ФЗ по-прежнему существует множество белых пятен, так как в законе нет никаких указаний, по каким критериям устанавливается технологическая и функциональная взаимосвязь между товарами, работами и услугами.

Следовательно, в каждом случае целесообразность объединения объектов должна устанавливаться заказчиком самостоятельно.

**Когда строительство можно объединить в один лот с поставкой и монтажом оборудования**

Объединять строительные работы в один лот (предмет закупки) с поставкой и монтажом оборудования можно, только если оборудование неразрывно связано со строительством и его последующий монтаж невозможен без изменения спроектированных конструктивных решений объекта.

На это указывают, в частности, Минпросвещения России, ФАС России в Письме от 10.04.2019 N АН-439/09, от 09.04.2019 N МЕ/28771/19.

Согласно данному письму выполнение работ по строительству и комплексное оснащение учебным оборудованием образовательных учреждений осуществляются на разных рынках, каждый из которых имеет свой круг хозяйствующих субъектов.

При этом для поставки оборудования в целях комплексного оснащения учебным оборудованием образовательных учреждений от поставщика не требуется специальной правоспособности, в то время как для выполнения строительных работ подрядчик должен быть членом соответствующей саморегулируемой организации в соответствии с градостроительным законодательством.

Таким образом, выполнение строительных работ и поставка оборудования должны являться предметами разных закупок.

Обращаем внимание, что с учетом положений пункта 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе и антимонопольного законодательства при осуществлении закупок строительных работ заказчик вправе предусмотреть в документации о закупке необходимость поставки и монтажа оборудования, исключительно неразрывно связанного с объектом строительства. При этом в качестве неразрывно связанного с объектом строительства оборудования следует рассматривать оборудование, поставка и установка которого невозможна впоследствии без изменения предусмотренных проектом конструктивных решений объекта строительства.

С учетом вышеизложенного, по мнению Минпросвещения России и ФАС России, принимая во внимание требования Закона о контрактной системе, а также в целях недопущения ограничения количества участников закупки и ограничения конкуренции закупку работ по строительству общеобразовательных объектов и закупку товаров в целях комплексного оснащения учебным оборудованием образовательных учреждений необходимо осуществлять различными процедурами.

**По вопросу формирования лота при проведении закупок на содержание/ремонт автомобильных дорог в соответствии с Законом о контрактной системе"**

Согласно **Письму Федеральной антимонопольной службы от 24 апреля 2020 г. N ИА/35241/20** в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться, в том числе, правилом, что в описание объекта закупки не должны включаться требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

По мнению ФАС России, возможно выделить следующие критерии, нарушение которых в совокупности свидетельствует о неправомерном формировании лота:

I. На выполнение работ по содержанию/ремонту автомобильных дорог города.

1) Для населенного пункта, имеющего статус города в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, численность населения которого не превышает 1 миллион жителей, начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1 млрд. рублей.

Для населенного пункта, имеющего статус города в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, численность населения которого более 1 миллиона жителей, начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1,5 млрд. рублей.

2) Срок исполнения обязательств по контракту должен составлять не менее 6 месяцев.

II. На выполнение работ по содержанию/ремонту автомобильных дорог субъекта Российской Федерации.

1) Для I-III климатической зоны[\*](https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73864135/#111) начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1 млрд. рублей.

Для IV и Особой климатической зоны[\*\*](https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73864135/#222) начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1,4 млрд. рублей.

\* I - включает в себя Юг России (тропическая зона)

II - Запад и Северо-Запад страны, территория Приморья (субтропическая зона)

III - южные районы Сибири и часть Дальнего Востока (умеренная зона)

\*\* IV - Якутия, северная Сибирь, северные районы Дальнего Востока (полярная зона)

Особая зона - Район Чукотки и Заполярье.

Для субъекта Российской Федерации, численность населения, столицы которого составляет более 1 миллиона жителей, начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 1,5 млрд. рублей.

Для городов федерального значения Москва и Санкт-Петербург начальная (максимальная) цена одного лота не должна превышать 3 млрд. рублей.

2) Срок исполнения обязательств по контракту должен составлять не менее 6 месяцев.

Вместе с тем, принятие решения заказчиком о формировании лота при проведении закупок на содержание/ремонт автомобильных дорог на срок более 6 месяцев с меньшими значениями начальной (максимальной) цены контракта, по мнению ФАС России, будет способствовать расширению конкуренции на данном товарном рынке и дополнительной экономии бюджетных средств.

Несмотря на это, споры по объединению в один лот работ по содержанию дорог в разных районах: продолжаются

Заказчик объединил в один лот работы по содержанию дорог, расположенных в разных районах области. Контрольный орган признал это ограничением конкуренции.

Суды его поддержали, сославшись на следующее: - дороги отдалены друг от друга. Они не пересекают территориальные границы районов и не являются составной частью единой дороги; - каждая дорога отражена в документации как отдельный объект закупки, НМЦК рассчитана индивидуально для каждой из них; - заказчик не доказал технологическую и функциональную связь между проводимыми работами; - размеры обеспечения заявки и контракта определены исходя из начальной цены необоснованно укрупненного лота. Однако не все потенциальные участники закупки имеют финансовую возможность внести для указанных целей суммы в крупном размере. Это влияет на их количество. Верховный суд не стал пересматривать дело.

Отметим, правоприменительная практика по данному вопросу неоднозначна. Так, в одном случае при сходных обстоятельствах ФАС признала заказчика ограничившим конкуренцию. Суды с ней не согласились: заказчик должен не столько обеспечить максимально широкий круг участников, сколько заключить контракт так, чтобы бюджетные средства использовались наиболее эффективно. В другом споре контрольный орган не выявил ограничения конкуренции: объединить в один лот работы нужно было, чтобы обеспечить безопасность и бесперебойность движения на автодорогах регионального или межмуниципального значения. (Определение ВС РФ от 26.02.2020 N 310-ЭС20-609)

**Возможно ли по 44-ФЗ объединить лоты строительно-монтажных работ и разработки рабочей документации**.

Такое объединение лотов противоречит требованиям 44-ФЗ. В данном случае не выполняется основное условие по совпадению технологических и функциональных характеристик объектов. Требования, предъявляемые к лицам, выполняющим строительно-монтажные работы, отличаются от тех, которым должны соответствовать разработчики проектной документации.

Следовательно, подобное объединение лотов является фактором, ограничивающим конкуренцию.

Но следует отметить, что существует ряд строительных и проектных работ, по которым допускается объединение лотов. Постановление Правительства № 563 от 12.05.2017 устанавливает порядок, на основании которого заказчик вправе рассматривать проектирование, возведение и ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства в качестве одного лота. Закон о контрактной системе (ст. 8) обеспечивает равные условия для поставщиков (исполнителей или подрядчиков), желающих участвовать в государственных закупках.