

1. Председатель РОД «Спасем Крылатские Холмы»  
Мирошниченко Р.Е.

2. Департамент города Москвы по конкурентной политике  
105062, Москва, пер. Печатников, д. 12

3. ГПБУ «Мосприрода»,  
119192, Москва, Мичуринский пр-кт, 13

## РЕШЕНИЕ

по делу № 1-00-1218/77-17 о нарушении  
процедуры торгов и порядка заключения договоров

22.05.2017 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение  
процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия)

при участии в заседании:

от РОД «Спасем Крылатские Холмы»:

от Департамента г. Москвы по конкурентной политике: ,

от ГПБУ «Мосприрода»:

рассмотрев в открытом заседании в зале № 208 жалобу Председателя  
Регионального общественного движения «Спасем Крылатские Холмы»  
Мирошниченко Р.Е. на действия организатора торгов – Департамента города  
Москвы по конкурентной политике при проведении конкурса на право заключения

договора на реализацию предварительного проекта комплексного обустройства природной и озелененной территории города Москвы Экологический парк-музей на Крылатских Холмах на территории ПИП «Москворецкий» в районе Крылатское (далее – Конкурс),

УСТАНОВИЛА:

Председатель регионального общественного движения «Спасем Крылатские Холмы» Мирошниченко Р.Е. (далее — Заявитель) обратился в Московское УФАС России с жалобой на действия организатора торгов – Департамента города Москвы по конкурентной политике (далее – Организатор торгов) при проведении упомянутого Конкурса.

Жалоба заявлена со ссылками на положения природоохранного законодательства и мотивирована тем, что оспариваемые действия Организатора торгов посягают на охраняемые отношения в сфере экологии и охраны окружающей среды, что нарушает права Заявителя.

Кроме того, Заявитель указывает, что нарушение со стороны Организатора торгов выразилось в несоблюдении требований, установленных действующим законодательством к порядку подготовки к проведению конкурентной процедуры, а также в нарушении требований к содержанию Конкурсной документации.

В заседании Заявитель поддержал доводы и требования жалобы.

Представитель Организатора торгов против удовлетворения жалобы возражал, представил документы по оспариваемой конкурентной процедуре. Указал на невозможность рассмотрения жалобы ввиду того, что перечень лиц, полномочных оспаривать действия организатора торгов, ограничен и предусмотрен частью 2 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

По ходатайству Организатора торгов и учитывая мнение Заявителя, Комиссия допустила к участию в деле представителей государственного природоохранного бюджетного учреждения «Мосприрода».

Жалоба рассмотрена по правилам статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Поскольку жалоба содержит несогласие, в том числе, с порядком размещения информации о проведении торгов, а также с порядком подачи заявок на участие в них, Комиссия посчитала возможным приступить к ее рассмотрению, однако исходить при этом из целей именно антимонопольного регулирования торгов и соответствия избранного способа защиты нарушенного (оспариваемого) права полномочиям антимонопольного органа.

В заседании 22.05.2017 объявлялся перерыв до 17 часов того же дня, после которого Заявитель на заседание не явился, представил ходатайство об отложении рассмотрения дела, мотивированное необходимостью участия в судебном процессе в Бабушкинском районном суде.

Документов, подтверждающих участие в упомянутом процессе в районном суде, Заявителем представлено не было.

Кроме того, Комиссия ранее объявляла перерыв по ходатайству Заявителя.

В то же время, Комиссия считает, что у иных участников также имеются права, в том числе право на своевременное рассмотрение дела (часть 14 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции).

Более того, Комиссия располагает всеми необходимыми документами и доказательствами для рассмотрения жалобы и отношении к ним Заявителя (в том числе связанное с желанием делать копии, выписки) не влияет на возможность рассмотрения дела, поскольку решение принимается уполномоченным органом.

Кроме того, Заявитель был ознакомлен с документами и материалами в ходе рассмотрения жалобы: все приобщаемые документы исследовались Комиссией с участием сторон.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших в заседании представителей участвующих в деле лиц, рассмотрев материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

Из материалов дела следует, что 06.04.2017 на инвестиционном портале г. Москве Организатором торгов размещено извещение о проведении Конкурса, Конкурсная документация, а также предварительный проект комплексного обустройства природной и озелененной территории г. Москвы на территории ПИП «Москворецкий» в районе Крылатское. Начальная цена — 93 174,12 руб. Прием заявок: с 06.04.2017 — 16.05.2017; вскрытие заявок — 16.05.2017.

В соответствии с протоколом заседания конкурсной комиссии № ГП16829279 от 16.05.2017 на участие в процедуре подана одна заявка.

Постановлением Правительства Москвы от 26.08.2015 № 529-ПП «О порядке комплексного обустройства природных и озелененных территорий города Москвы» (далее — постановление № 529-ПП) утвержден порядок комплексного обустройства природных и озелененных территорий города Москвы, которым установлены правила размещения нестационарных торговых объектов и объектов, не являющихся объектами капитального строительства (далее — некапитальные объекты), осуществляемых за счет внебюджетных источников в целях развития и комплексного обустройства природных, озелененных, особо охраняемых природных, особо охраняемых зеленых территорий г. Москвы, а также порядок организации и проведения конкурса на право заключения договора на реализацию предварительного проекта комплексного обустройства природных и озелененных территорий города Москвы.

В соответствии с пунктом 4 постановления № 529-ПП предложения по комплексному обустройству природных и озелененных территорий города Москвы формируются в составе предварительного проекта комплексного обустройства природной или озелененной территории города Москвы (далее — предварительный проект).

1. Согласно доводу Заявителя, нарушение со стороны Организатора торгов выразилось в несоблюдении требований, установленных действующим законодательством к порядку подготовки к проведению конкурентной процедуры:

1) не проведена инвентаризации (учета) текущей популяции видов, занесенных в Красную книгу г. Москвы;

2) установлены недостижимые требования относительно геоподготовки нестационарных объектов ввиду наличия многочисленных инженерных коммуникаций;

3) имеет место нецелевое использование территории — ряд объектов (торговые палатки, тележки и др.) носят исключительно коммерческий характер и не являются просветительскими или экологическими.

Таким образом, Заявитель фактически ставит вопрос о несоответствии условий Конкурсной документации требованиям природоохранного законодательства, а также геологическим стандартам и требованиям.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов и порядок заключения договоров.

В этой связи предметом антимонопольного контроля при рассмотрении жалоб могут являться процедурные вопросы. Цели проведения торгов, а равно соответствие предмета торгов нуждам общественности с точки зрения специального законодательства (в том числе природоохранного) не могут быть предметом рассмотрения в антимонопольном органе в рамках избранного заявителем юрисдикционного процесса.

Таким образом, антимонопольный орган не наделен полномочиями разрешить поставленные Заявителем вопросы.

В этой связи Комиссией принято решение оставить указанные доводы Заявителя без рассмотрения.

2. Как указывает Заявитель, нарушение со стороны Организатора торгов выразилось в утверждении Конкурсной документации, составленной без учета статуса особо охраняемой территории, «природно-исторического парка».

В соответствии с подпунктом 4.4.6 пункта 4.4 Конкурсной документации, претендент подает Заявку на участие в Конкурсе в письменной форме в запечатанном конверте. При этом на таком конверте наносится надпись: «Конверт содержит документацию на участие в «Открытом Конкурсе на право заключения договора на реализацию предварительного проекта комплексного обустройства природных, озелененных, особо охраняемых зеленых территорий города Москвы».

В соответствии с Предварительным проектом комплексного обустройства природной и озелененной территории города Москвы Экологический парк-музей на Крылатских Холмах на территории ПИП «Москворецкий» в районе Крылатское (земельный участок с кадастровым номером 77:07:0001003:1005), утвержденным Департаментом природопользования и охраны окружающей среды города Москвы от 16.02.2017 № ДПиООС 05-19-201/17, являющимся неотъемлемой частью Договора (Приложение 1), Учреждение предоставляет Инвестору право разместить в границах особо охраняемой природной территории природно-исторического парка «Москворецкий» (далее – ПИП «Москворецкий») нестационарные торговые объекты (далее – НТО), вид, специализация, период размещения, место размещения, площадь, иные требования к которым указаны в Перечне НТО (Приложение 2), а также объекты, не являющиеся объектами капитального строительства (далее – некапитальные объекты), вид, место размещения, габариты, иные требования к которым указаны в Перечне некапитальных объектов (Приложение 3), а Инвестор обязуется после разработки и согласования Проекта комплексного обустройства природной/озелененной территории города Москвы Экологический парк-музей на Крылатских Холмах (далее – Проект комплексного обустройства территории) разместить и обеспечить функционирование НТО и Некапитальных объектов (далее – Объекты) в течение всего срока действия Договора, выполнить комплексное обустройство территории в границах ПИП «Москворецкий» на условиях и в порядке, установленных Договором, федеральным законодательством и нормативными актами города Москвы (пункт 1.1 Проекта договора).

В соответствии с подпунктами 3.2.13, 3.2.22 пункта 3.2 Проекта договора, Инвестор обязан Использовать Объекты способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, с соблюдением режима охраны и использования особо охраняемой природной территории, а также не наносить вред окружающей историко-культурной и природной среде, правам и законным интересам Учреждения и других лиц; по окончании срока действия Договора, а также при досрочном расторжении Договора, обеспечить передачу места размещения Объектов Учреждению, а также элементов обустройства территории по акту приема-передачи в состоянии, соответствующем назначению Экологический парк-музей на Крылатских холмах на территории ПИП «Москворецкий» в районе Крылатское (земельный участок с кадастровым номером 77:07:0001003:1005) (с восстановленными травяным и почвенным покровом, зелеными насаждениями (в случае их повреждения или уничтожения) и иными требованиями режима охраны особо охраняемой природной территории).

Согласно пункту 7.4 Проекта договора, в случае размещения Объектов с нарушениями их вида, назначения, места размещения и режима работы, с нарушениями режима использования и охраны особо охраняемой природной территории и природоохранного законодательства, а также в случае нарушения пунктов 3.2.3.-3.2.25. Договора Инвестор выплачивает Учреждению неустойку в виде штрафа в размере 10 % от суммы платежей, предусмотренных Графиком платежей за 1 (один) год, за каждый случай нарушения и 20 % от суммы платежей, предусмотренных Графиком платежей за 1 (один) год, за каждый повторный случай, а также возмещает Учреждению причиненный реальный ущерб.

В соответствии с пунктом 7.5 Проекта договора, в случае нарушения Инвестором режима особо охраняемой природной территории, объекта культурного наследия, помимо установленной законодательством уголовной и административной ответственности, Учреждение имеет право применить к Инвестору меры гражданско-правовой ответственности, в том числе, отказаться от исполнения Договора в одностороннем порядке и потребовать с Инвестора полного возмещения убытков, причиненных указанным нарушением и досрочным расторжением Договора, а также выплаты компенсации в полном размере административных и иных санкций, которые могут быть применены к Учреждению со стороны уполномоченных государственных органов в связи с вышеуказанными нарушениями, совершенными Инвестором.

Таким образом, Комиссией установлено, что в Проекте договора, являющегося неотъемлемой частью извещения о проведении Конкурса, вопреки доводам Заявителя, учтен статус особо охраняемой природной территории, в отношении которой проводится конкурентная процедура,

В этой связи Комиссия решила признать жалобу Заявителя в рассматриваемой части необоснованной.

Согласно доводу Заявителя, в Конкурсной документации также отсутствуют условия сохранения озелененных территорий.

В соответствии с подпунктами 3.2.7, 3.2.13, 3.2.14 пункта 3.2 Проекта договора, Инвестор обязуется за свой счет осуществить комплексное обустройство территории в соответствии с Проектом комплексного обустройства территории, а также нести расходы по содержанию территории в соответствии с Титульным списком зеленых насаждений, утвержденным Департаментом природопользования и охраны окружающей среды города Москвы, использовать Объекты способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, с соблюдением режима охраны и использования особо охраняемой природной территории, а также не наносить вред окружающей историко-культурной и природной среде, правам и законным интересам Учреждения и других лиц, а также при эксплуатации Объектов не совершать действия, которые могут привести к повреждению, разрушению или уничтожению, изменению облика природных и озелененных территорий и другие действия, могущие причинить вред имуществу, находящемуся на подведомственной территории Учреждения.

На заседании Комиссии установлено, что разделом «Посадки» предварительного проекта комплексного обустройства природной и озелененной территории г. Москвы на территории ПИП «Москворецкий» в районе Крылатское предусмотрено выполнение работ по размещению значительного количества элементов

озеленения: к высадке планируется 135 деревьев, 3799 кустарников, 24652 цветников.

Таким образом, Конкурсной документацией, вопреки доводам Заявителя, предусмотрены условия по сохранению и развитию озеленения указанной территории.

В соответствии с доводом Заявителя, Организатором торгов не опубликован протокол Департамента природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы от 09.03.2017 № ДпиООС 05-19-3705/17, содержащий, по мнению Заявителя, данные, которые сделают затруднительным или невозможным участие в Конкурсе отдельных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Вместе с тем, в соответствии с пунктами 2.4, 2.6, 2.8 Порядка организации и проведения конкурса, Организатор торгов обязан разместить Конкурсную документацию одновременно с извещением о проведении Конкурса, решение о внесении изменений в извещение (при наличии), разъяснения положений извещения и документации о проведении Конкурса (при наличии) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет Организатора Конкурса и органа исполнительной власти города Москвы, в ведении которого находятся природные и озелененные, особо охраняемые природные, особо охраняемые зеленые территории города Москвы (далее — Официальный сайт).

В соответствии с пунктом 2.5 Порядка организации и проведения конкурса, в извещении Организатор Конкурса размещает, кроме прочего, проект договора и предварительный проект комплексного обустройства природных и озелененных территорий города Москвы, которые являются приложением к договору.

Каких-либо требований по размещению иных документов постановлением № 529-ПП не предусмотрено.

При этом, Заявителем не представлено доказательств обратного.

Таким образом, ввиду отсутствия у Организатора торгов обязанности по размещению внутриведомственного документа на Официальном сайте, Комиссией принято решение о признании жалобы Заявителя в рассматриваемой части необоснованной.

В соответствии с доводом Заявителя, в Конкурсной документации отсутствует указание на ответственное должностное лицо.

В соответствии с пунктом 2.5 Порядка организации и проведения конкурса, в извещении Организатор Конкурса указывает, кроме прочего, о своем ответственном должностном лице.

Между тем, установлено, что в нарушение упомянутого требования в извещении о проведении Конкурса отсутствует указание на данное лицо в связи с чем, Комиссией принято решение о признании жалобы Заявителя в части указанного довода обоснованной.

Кроме того, согласно доводу Заявителя, в Конкурсной документации установлены чрезмерные требования к составу заявки на участие в Конкурсе: так, необходимо представить свидетельство о постановке на учет в налоговом органе, выписку из

ЕГРЮЛ (оригинал или нотариальную копию), заверенную копию документа о назначении руководителя, а также заверенную руководителем и главным бухгалтером доверенность на уполномоченное лицо.

Пунктом 4.1.3 Порядка организации и проведения конкурса установлены, кроме прочего, следующие требования к составу заявки на участие в Конкурсе для юридических лиц: копия свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, заверенная подписью руководителя или иного уполномоченного лица и печатью организации (при ее наличии); выписка из ЕГРЮЛ, выданная не более чем за 180 календарных дней до даты подачи заявки об участии в Конкурсе (подлинник либо нотариально заверенная копия); копия документа о назначении руководителя, заверенная подписью руководителя или иного уполномоченного лица и печатью организации (при ее наличии); доверенность на уполномоченное лицо в случае предоставления документов этим уполномоченным лицом, заверенная подписью руководителя, главного бухгалтера и печатью организации (при ее наличии).

Таким образом, необходимость представления упомянутых документов в составе заявки предусмотрена нормативным правовым актом города Москвы.

Эти же требования к составу заявки продублированы в пункте 4.1 Конкурсной документации.

Таким образом, установлено, что содержание Конкурсной документации в изложенной части соответствует требованиям постановления № 529-ПП.

В соответствии со статьей 1 Закона города Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы» (далее — Закон № 25) нормативные правовые акты города Москвы — правовые акты, устанавливающие правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные правовыми актами.

Постановления Правительства Москвы отнесены к числу нормативных правовых актов, принимаемых Правительством Москвы по вопросам, отнесенным к его компетенции (статья 2 Закона № 25).

Постановление № 529-ПП не содержит положений, позволяющих отступить от регламентированного данным правовым актом порядка.

Порядок комплексного обустройства природных и озелененных территорий города Москвы определяет правила размещения нестационарных торговых объектов и объектов, не являющихся объектами капитального строительства, осуществляемого за счет внебюджетных источников в целях развития и комплексного обустройства природных, озелененных, особо охраняемых природных, особо охраняемых зеленых территорий города Москвы.

Установленные постановлением № 529-ПП требования являются едиными и реализуются вне зависимости от целей, преследуемых организаторами торгов. Соответствующие цели (развитие и комплексное обустройство природных, озелененных, особо охраняемых природных, особо охраняемых зеленых территорий города Москвы) основанием для отступления от предписанного порядка не являются.

Постановление № 529-ПП не является рамочным документом, позволяющим организаторам торгов каким-либо образом изменять и (или) дополнять предусмотренный данным актом порядок, в том числе в части состава заявки на участие в Конкурсе.

Таким образом, фактически у Организатора торгов отсутствовали правовые и фактические основания для отступления от предписанного порядка и потому Комиссия не может признать рассматриваемый довод жалобы обоснованным.

Вместе с тем, Комиссия считает необходимым проверить требования постановления № 529-ПП с точки зрения их соответствия статье 15 Закона о защите конкуренции, однако с учетом юрисдикционного процесса, предусмотренного главой 9 названного закона.

Что касается довода Заявителя об отмене с 01.01.2017 в соответствии приказом ФНС России от 12.09.2016 № ММВ-7-14/481@ свидетельства о постановке на учет в налоговом органе, то следует отметить, что в соответствии с пунктом 4.1 Конкурсной документации соответствующие документы предоставляются при их наличии.

Таким образом, в случае отсутствия свидетельства, заявка участника Конкурса не подлежит отклонению.

Целью обращения в антимонопольный орган является защита или восстановление нарушенного или оспариваемого права.

Избранный стороной способ защиты нарушенного права должен соответствовать такому праву и быть направлен на его восстановление.

Между тем, Заявителем не доказано нарушения оспариваемыми действиями Организатора торгов его прав и законных интересов установлением требований к составу заявки, проектом договора и иными разделами конкурсной документации. Заявитель не принимал участия в оспариваемой процедуре, в связи с чем невозможно проверить его довод о наличии препятствий к подаче заявки в связи с наличием рассматриваемых требований.

Заявителем не конкретизировано, какое его право подлежит восстановлению путем удовлетворения жалобы с учетом полномочий антимонопольного органа.

Комиссия считает, что в материальных и правовых интересах Заявителя отсутствует неопределенность, устранение которой было бы возможно с учетом механизмов антимонопольного регулирования торгов.

Статьей 11 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрены формы защиты нарушенных (оспариваемых) прав: — защита в судебном либо в административном порядке.

При этом, в соответствии с частью 2 статьи 11 названного кодекса, защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом.

В то же время защита в административном порядке осуществляется уполномоченным органом лишь в пределах компетенции последнего.

По существу, оспариваемые (нарушенные) права Заявителя в сфере природоохранного законодательства могут быть восстановлены иными способами, антимонопольный орган не полномочен разрешить данные вопросы.

Что касается несогласия Заявителя с положениями Конкурсной документации, то Комиссия не нашла в них противоречащих законодательству в части процедурных вопросов нарушений, при этом учитывая также факт неучастия в оспариваемых торгах самого Заявителя.

С учетом изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу Заявителя на действия Организатора торгов при проведении торгов в части нарушения требований к содержанию Конкурсной документации необоснованной, в части отсутствия в Конкурсной документации указания на ответственное должностное лицо — обоснованной, в остальной части — оставить жалобу без рассмотрения.
2. Признать в действиях Заказчика нарушение пункта 2.5 Порядка организации и проведения конкурса.
3. Обязательное для исполнения предписание Заказчику не выдавать, так как выявленное нарушение не повлияло на права и законные интересы Заявителя.
4. Снять ограничения на размещение торгов, наложенные письмом Московского УФАС России от 12.05.2017 № ИШ/22768/17.
5. Передать материалы дела в ответственное структурное подразделение Московского УФАС России для установления наличия или отсутствия признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Настоящее решение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев.