

ООО «Спортивные площадки»

1440093, Московская область,  
г. Дзержинский, улица Лесная, дом 18

Государственное автономное учреждение культуры города Москвы  
«Перовский парк культуры и отдыха»

111398, г. Москва, улица Лазо, владение 7

АО «ЕЭТП»

117312, г. Москва, пр. 60-я Октября, д. 9

## **РЕШЕНИЕ**

**по делу № 077/07/00-8981/2019 о нарушении  
процедуры торгов и порядка заключения договоров**

**05.09.2019**

**г. Москва**

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее - Комиссия) в составе:

Заместителя председателя Комиссии:

рассмотрев в открытом заседании жалобу ООО «Спортивные площадки» (далее - заявитель) на действия ГАУК г. Москвы ПКЮ «Перовский» (далее - заказчик) при проведении конкурса в электронной форме на право заключения договора на выполнение работ по ремонту и частичной замене покрытия «искусственная трава», с частичным ремонтом основания футбольного поля на территории парка у прудов «Радуга» (реестровый № 31908217787), в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

## УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступили жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении закупки.

Действия (бездействие) заказчиков, комиссии по осуществлению закупок по основаниям, предусмотренным п. п. 1, 4 - 6 ч. 10 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), обжалуются в порядке, предусмотренном ст. 18.1. Закона о защите конкуренции.

Частью 10 ст. 3 Закона о закупках предусмотрены основания, позволяющие участникам закупок обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, действия (бездействие) заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

В жалобе заявитель оспаривает положения документации, которые, по его мнению, имеют двойственную интерпретацию и не отражают надлежащий порядок оценки заявок на участие в закупке.

Как следует из материалов дела, заказчиком в единой информационной системе закупок опубликовано извещение о проведении закупок на оказание услуг по оценке рыночной стоимости компании.

Жалоба заявителя об оспаривании положений документации поступила в антимонопольный орган до окончания срока подачи заявок на участие в закупке, в связи с чем доводы жалоб подлежат рассмотрению контрольным органом в административном порядке.

Как следует из материалов дела, в Единой информационной системе в сфере закупок заказчиком опубликовано извещение на выполнение работ по ремонту и частичной замене покрытия «искусственная трава», с частичным ремонтом основания футбольного поля на территории парка у прудов «Радуга». Начальная (максимальная) цена договора составила - 1 569 360,77 рублей.

Заявитель обжалует следующие положения документации.

В соответствии с п. 8.1. приложения № 1 к документации: «Критерии оценки заявок на участие в конкурсе, их содержание и значимость» предусмотрен показатель: «*Опыт участника по успешной поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема*».

По данному критерию заказчиком определен следующий порядок оценки: оценивается суммарная стоимость выполненных участником работ сопоставимого характера, по предмету закупки за последние 3 года, предшествующие дате окончания подачи заявок на участие в настоящем

конкурсе.

Под сопоставимым характером работ понимаются работы/услуги, связанные с устройством покрытий спортивных и детских площадок **на территориях парков культуры и отдыха и общегородских территорий**, оказываемые на основании государственных и(или) муниципальных контрактов и(или) гражданско-правовых договоров. Под успешным опытом выполнения работ/оказания услуг понимается отсутствие внесенных в акты сдачи-приемки выполненных работ /оказанных услуг по государственным и(или) муниципальным контрактам и(или) гражданско-правовым договорам, на основании которых выполнялись работы/оказывались услуги, сведений о применении к участнику закупки, являющемуся исполнителем, штрафных санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по таким контрактам (договорам).

Сведения о наличии опыта должны подтверждаться копиями государственных контрактов, заключенных в соответствии с Федеральными законами № 44-ФЗ и № 94-ФЗ (с актами выполненных работ/оказанных услуг), гражданско-правовых договоров (с актами выполненных работ/оказанных услуг), заключенных в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, содержащих сведения о стоимости выполненных работ/оказанных услуг и иных гражданско-правовых договоров, содержащих сведения о стоимости выполненных работ/оказанных услуг (с актами выполненных работ/оказанных услуг).

Таким образом, по указанному критерию не учитываются при оценке показателя контракты (договоры), стоимость выполненных работ по которым составляет менее начальной (максимальной) цены договора, на право заключить который проводится настоящий конкурс.

Комиссия Управления соглашается с заявителем, что заказчиком оценивается опыт участника закупки лишь на сумму не менее 100 % от НМЦ, что неправомерно ограничивает конкуренцию и возможность участия в рассматриваемой закупке с учетом того, что данная закупка проводится среди субъектов малого и среднего предпринимательства.

Также Заказчик, установил в документации, что для оценки принимаются работы, услуги, связанные с устройством покрытий спортивных и детских площадок только на территориях парков культуры и отдыха и общегородских территорий. Вместе с тем как обоснованно указывает заявитель спортивные площадки обустроивались и на других территориях, в частности школах, детских садах, и других образовательных, спортивных и прочих учреждениях. Также спортивные и детские площадки обустроивались на частных территориях. Таким образом, исполнение обязательств по ремонту детских площадок непосредственно на территории парков культуры и отдыха и общегородских территорий является необоснованным ограничением, поскольку такие территории не обладают спецификой, которая могла бы

предопределить уникальность требуемого опыта. Однако названные обстоятельства заказчиком не доказаны. В связи с чем Комиссия Управления признает довод заявителя обоснованным.

При таких обстоятельствах, Комиссия признает положения Документации об опыте выполнения аналогичных договоров несоответствующими требованиям ч. 10 ст. 4 Закона о закупках, а действия Заказчика - нарушающими п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

При этом доводы Заказчика о том, что данный критерий не ограничивает конкуренцию, поскольку является критерием оценки, а не допуска, оцениваются Комиссией критически на основании следующего. Вопреки доводам Заказчика, антимонопольный орган считает, что именно совокупность противоречия размера НМЦ по сравнению с необходимым опытом с учетом возможности участия субъектов малого и среднего предпринимательства может привести к ограничению количества участников. Если каждый из критериев отбора в отдельности причиной для подобного сужения количества участников может не являться, то в своей совокупности данные требования являются настолько высокими и по большей части объективно необоснованными, что могут привести к ограничению количества участников Закупки.

Частью 1 ст. 10 ГК РФ установлены пределы осуществления гражданских прав. По мнению Комиссии, повышенные требования к потенциальным контрагентам должны иметь именно объективное обоснование, соответствовать законодательно закрепленному принципу равенства участников гражданских правоотношений, установленному ч. 1 ст. 1 ГК РФ и не должны приводить к необоснованному сокращению количества участников закупочной процедуры.

Действующим законодательством о закупках не запрещена конкретизация того или иного требования закона, однако любое отступление от названных требований должно иметь под собой объективную документально подтвержденную необходимость.

Доказательств объективной необходимости установления столь высоких требований к потенциальным контрагентам Заказчиком не представлено, а антимонопольным органом не установлено. По мнению Комиссии, критерий Документации по опыту выполнения аналогичных договоров является чрезмерно высоким требованием для субъектов малого и среднего предпринимательства. Данное условие фактически сужает круг участников, ограничивая их лицами, имеющими опыт на сумму не менее 100 % от НМЦ на территории парков культуры и отдыха и общегородских территорий.

2. Также заявитель оспаривает формулу оценки показателя *«Опыт участника по успешной поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема»*

$$НЦБ_i = КЗ * 100 * (K_i / K_{max}),$$

где:

КЗ - коэффициент значимости показателя.

$K_i$  - предложение участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается;

$K_{max}$  - максимальное предложение из предложений по показателю оценки, сделанных участниками закупки.

Заявитель указывает, что как видно из формулы преимущество изначально получает участник, выполнивший за предыдущие 3 года контракты с максимальной стоимостью, а участник, выполнивший контракты с небольшой стоимостью по отношению к другим участникам закупки, оказывается в проигрыше. При этом не учитывается, что этот участник мог выполнить все контракты добросовестно без штрафных санкций, а участник с максимальной стоимостью заключенных контрактов, мог их выполнить с штрафными санкциями.

Однако Комиссия Управления не усматривает оснований для признания данного довода заявителя обоснованным, поскольку заказчиком в документации предусмотрено, что под успешным опытом выполнения работ/оказания услуг понимается отсутствие внесенных в акты сдачи-приемки выполненных работ /оказанных услуг по государственным и(или) муниципальным контрактам и(или) гражданско-правовым договорам, на основании которых выполнялись работы/оказывались услуги, сведений о применении к участнику закупки, являющемуся исполнителем, штрафных санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по таким контрактам (договорам). Таким образом, указанное требование исключает возможность получения максимального балла в случае наличия штрафных санкций.

На основании изложенного, данный довод заявителя признается Комиссией Управления необоснованным.

3. Также заявителем оспаривается критерий «*Качество работ*». При оценке указанного показателя заказчик установил, что максимальное количество баллов получает участник, предоставивший:

1) дополнительные предложения по техническому заданию при выполнении работ, направленные на повышение качества и дополнительного объема работ.

2) детальный (структурированный) план-график работ по предмету закупки.

3) сертификаты ISO 9001:2015 «Системы менеджмента качества», сертификаты по

обучению персонала подтверждающие соответствующую квалификацию.

4) Сертификаты 5494-2012 (OHSAS 18001:2007) «Системы менеджмента безопасности труда и охраны здоровья», 14001-2016 (ISO 14001:2015) «Системы экологического менеджмента».

5) Внутренние документы и положения: Правила внутреннего трудового распорядка, штатное расписание, положение об оплате труда, Локальные приказы и постановления учредителей по труду и охране труда, журналы и инструкции по охране труда и пожарной безопасности.

Заявитель указывает, что заказчиком показатели из выше указанного перечня не могут гарантировать качество работ. Законодательство РФ не обязывает участника иметь вышеуказанные сертификаты для выполнения работ, предусмотренных заказом. Однако Комиссия Управления признает рассматриваемый довод заявителя обоснованным лишь в части, поскольку заявителем не доказано, что требование о предоставлении вышеназванных сертификатов приводит к предопределению победы конкретного участника закупки или исключает возможность одержания победы с учетом значимости рассматриваемого критерия.

В свою очередь, подкритерий представления участником закупки дополнительного предложения по техническому заданию при выполнении работ, направленного на повышение качества и дополнительного объема работ носит характер неопределенности, поскольку документация не содержит четких и исчерпывающих требований к такому описанию и не направлен на выявление контрагента, максимально способного удовлетворить потребность заказчика.

В рассматриваемом случае установлено, что оценка заявки напрямую зависит от формы, которой представлено предложение, а не от его содержания. При этом приоритет формы над содержанием недопустим при проведении закупок и не соответствуют не только балансу частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П) и принципу стабильности публичных правоотношений, а также принципу добросовестной реализации прав и законных интересов (часть 3 статьи 1 ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (часть 4 статьи 1 ГК РФ), недопустимости злоупотребления правом (часть 1 статьи 10 ГК РФ).

Установление такого критерия ограничивает конкуренцию, поскольку предоставляет преимущество тем участникам, которые вместо конкуренции по объективным показателям конкурируют по видам и правильности описываемых работ, подлежащих субъективной оценке комиссией Заказчика.

В связи с этим действия Заказчика, установившего необъективные критерии

оценки, когда участники соревнуются не по цене и квалификации, а исходя из «фантазии при описании применяемых работ», противоречат п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках.

В свою очередь, обоснованность спорных критериев в Документации должна быть доказана со стороны Заказчика, как равно и невозможность проведения Закупки без предъявления, соответствующих критериев. Также Комиссия принимает во внимание, что Заказчик не лишен был возможности установить иные, объективные критерии оценки заявок участников.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципами равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки. Так, Документация предназначена для отбора лиц, которые могут удовлетворить потребность Заказчика на объявленных условиях, при этом не предоставляя Заказчику право избирать контрагента по критериям надежности указанных субъектов и отдавать предпочтение в зависимости от уровня заинтересованности таких участников. Однако спорный критерий в рассматриваемой части не отвечает названным принципам.

Применительно к ч. 10 ст. 4 Закона о закупках критерии оценки и сопоставления заявок должны быть объективными, исчисляемыми и администрируемыми. Комиссия в данном случае приходит к выводу о ненадлежащем формировании Заказчиком своей Документации в части установления в ней критериев оценки и сопоставления заявок, что, в свою очередь, является нарушением требований п. 13 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках. В данном случае критерии оценки составлены так, что они не зависят от объективных факторов. О необходимости использования в закупочной документации объективных, исчисляемых, измеряемых и администрируемых критериев неоднократно высказывались арбитражные суды Московского округа, в частности по делам №№ А40-195614/14, А40-216614/14, А40-132216/14, А40-1761/15, А40-119802/15, А40-169152/15, А40-220847/2016, А40-11740/2017.

Подобный подход противоречит также принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг и реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика, поскольку, по существу, конкуренция в данном случае связана не с эффективностью предложения, сколько с формальным описанием видов работ.

Действующим законодательством о закупках не определен исчерпывающий перечень критериев, подлежащих оценке при рассмотрении и сопоставлении заявок, что свидетельствует о том, что выбор таких критериев является усмотрением самого организатора закупочной процедуры в зависимости от его потребностей, однако такой выбор не должен

становиться способом произвольного и безосновательного начисления поданным заявкам баллов с тем, чтобы обеспечить победу конкретному участнику закупки.

Обратное приведет к нарушению принципа равенства участников гражданских правоотношений (п. 1 ст. 1 ГК РФ), недопустимости злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ) и принципов равноправия и справедливости (ч. 1 ст. 3 Закона о закупках). Кроме того, как отмечено в определении Верховного Суда Российской Федерации от 12.05.2015 № 305-КГ15-1682 определение победителя торгов, основанное на субъективном усмотрении организатора закупки, не соответствует целям и задачам, ради которых принимался Закон о закупках.

Соответственно, Комиссия усматривает нарушение Заказчиком положений п. 2 ч. 1 ст. 3, п. 13, 14 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках, поскольку Документация не соответствует положениям действующего законодательства, а требования, указанные Заказчиком в Документации, приводят к нарушению вышеупомянутых принципов.

Комиссия, руководствуясь ч. 20 ст. 18.1, п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции,

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

#### **РЕШИЛА:**

1. Признать жалобу ООО «Спортивные площадки» (ИНН 5056010296) на действия ГАУК г. Москвы ПКиО «Перовский» (ИНН 776048778) при проведении закупки обоснованной в части первого и третьего довода, в остальной части необоснованной.
2. Признать в действиях заказчика нарушение п. 2 ч. 1 ст. 3, п. 13, 14 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках.
3. Выдать заказчику предписание об устранении выявленного нарушения.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его получения лицами, участвовавшими в деле.