

РЕШЕНИЕ

по жалобе № 80-07/18.1/17

01 ноября 2017 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 - ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции; Комиссия), в составе:

Председателя	<...>	заместителя руководителя – начальника отдела контроля за рекламой и недобросовестной конкуренции Челябинского УФАС России;
Комиссии:		
Членов	<...>	начальника отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;
Комиссии:	<...>	главного специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;

при рассмотрении жалоб ООО «ЭКОДОМ-ТАРА» (далее также Заявитель) на неправомерные действия Министерства экологии Челябинской области (далее – Министерство, организатор торгов)

У С Т А Н О

В Челябинское УФАС России поступили жалобы ООО «ЭКОДОМ-ТАРА» исх. № 69 от 05.10.2017, 69/1 от 05.10.2017, 69/2 от 05.10.2017, а также дополнения к жалобе исх. № 74 от 10.10.2017 на неправомерные действия Министерства при организации и проведении конкурса на право заключения

концессионного соглашения о создании межмуниципальной системы коммунальной инфраструктуры на территории Челябинской области в отношении обработки, накопления, утилизации, размещения твердых коммунальных отходов на территории Челябинского кластера, извещение № 270717/2238202/01 (далее – Конкурс, торги).

В качестве доводов Заявитель в жалобах указал, что установленное организатором торгов в конкурсной документации расстояние размещения объектов концессионного соглашения от населенных пунктов не позволяет осуществить размещение таких объектов, такое расстояние указано некорректно, земельные участки на указанной территории, удовлетворяющие по категории земель и разрешенному виду использования требованиям конкурсной документации, отсутствуют. Указанные обстоятельства препятствуют реализации концессионного соглашения в соответствии с установленными такой документацией условиями.

Заявитель полагает, что установленные в конкурсной документации требования о предоставлении документов, подтверждающих наличие у заявителя опыта реализации соответствующих инвестиционных проектов, а также документов, подтверждающих финансовую состоятельность заявителя, нарушают законные права и интересы потенциального заявителя на участие в конкурсе, поскольку такие сведения относятся к сведениям, составляющим коммерческую тайну. Кроме того, в дополнении к жалобе Заявителем указано, что установление требования к финансовой состоятельности претендента на участие в торгах на этапе предварительного отбора недопустимо, противоречит требованиям антимонопольного законодательства, в том числе ввиду ограничения способов подтверждения такой финансовой состоятельности.

По мнению заявителя, критерии «массовая доля твердых коммунальных отходов, не подлежащих дальнейшему использованию после обработки, утилизации на объекте концессионного соглашения и размещаемых на полигоне твердых коммунальных отходов, в общей массе твердых коммунальных отходов, поступивших на объект концессионного соглашения, %» и критерий «качественная характеристика функционально-технологических и инженерно-технических решений для обеспечения создания объекта концессионного соглашения» и коэффициенты их значимости предоставляют конкретному участнику торгов, декларирующему минимальный параметр конкурса, преимущества и нарушают принцип добросовестности конкуренции.

В связи с этим Заявитель просит признать жалобы обоснованными и принять решение о выдаче организатору торгов предписания об устранении указанных нарушений при проведении торгов.

Министерством представлены письменные пояснения, а также на заседании Комиссии указано следующее.

Указание в конкурсной документации на населенный пункт, в части описания местоположения размещения объектов концессионного соглашения, является ориентировочным, а расстояние от границы г. Челябинска в частности до д. Чишма согласно данным публичной кадастровой карты Росреестра не превышает указанное в конкурсной документации.

Конкурсной документацией предусмотрены обязанности, сроки и порядок подготовки земельных участков концедентом совместно с органами местного самоуправления, в том числе по изменению категории земель и вида разрешенного использования к моменту передачи земельных участков концессионеру, в связи с чем доводы Заявителя являются необоснованными.

Министерство отмечает, что конкурсной документацией не установлено обязательное требование о представлении в составе заявки копий договоров, контрактов, соглашений, подтверждающих наличие у заявителей опыта. При этом в ряде случаев информация о заключаемых договорах, контрактах, соглашениях подлежит размещению на официальных сайтах (www.torgi.gov.ru, www.zakupki.gov.ru, www.gis-zkh.ru). Министерством также указано, что в отношении бухгалтерской (финансовой) отчетности не может быть установлен режим коммерческой тайны.

Критерии конкурса установлены организатором торгов в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Организатор торгов вправе самостоятельно определять условия допуска к участию в конкурсе, требование о финансовой состоятельности заявителя не противоречит действующему законодательству.

На основании изложенного Министерство полагает, что доводы Заявителя являются необоснованными, в действиях организатора торгов отсутствуют нарушения порядка организации и проведения конкурса.

Изучив представленные материалы, заслушав пояснения сторон, Комиссия Челябинского УФАС России пришла к следующим выводам.

Порядок проведения открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения регулируется положениями Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее - Закон о концессионных соглашениях).

В соответствии с пунктом 17 части 1 статьи 4 Закона о концессионных соглашениях объектами концессионного соглашения являются в том числе объекты, на которых осуществляются обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов.

Министерством издан Приказ № 904 от 24.07.2017 «О заключении концессионного соглашения», которым утверждена конкурсная документация открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения о создании межмуниципальной системы коммунальной инфраструктуры на территории Челябинской области в отношении

обработки, накопления, утилизации, размещения твердых коммунальных отходов на территории Челябинского кластера.

Приказами Министерства от 25.08.2017 № 1034, от 30.08.2017 № 1041, от 01.09.2017 № 1044, от 04.09.2017 № 1046, от 08.09.2017 № 1071 в Приказ № 904 от 24.07.2017 внесены изменения, согласно которым конкурсная документация излагалась в новых редакциях.

Сообщение о проведении Конкурса опубликовано на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов – www.torgi.gov.ru, 27 июля 2017 года.

В соответствии с извещением о проведении торгов (с учетом всех изменений) даты начала и окончания подачи заявок на участие в Конкурсе – 28.07.2017 и 23.10.2017, вскрытие конвертов с заявками на участие в Конкурсе – 24.10.2017, конкурсные предложения представляются в период с 02.11.2017 по 05.02.2018, вскрытие конвертов с конкурсными предложениями – 05.02.2018, срок подписания протокола о результатах Конкурса – 06.03.2018.

Срок действия концессионного соглашения - 25 лет.

1. Согласно пункту 1 части 1 статьи 23 Закона о концессионных соглашениях конкурсная документация должна содержать условия конкурса.

Под условиями конкурса следует понимать условия концессионного соглашения в соответствии со статьей 10 Закона о концессионных соглашениях (пункт 1 части 2 статьи 22 Закона о концессионных соглашениях).

Часть 5 статьи 10 Закона о концессионных соглашениях устанавливает дополнительные требования к условиям концессионного соглашения в случае, когда при осуществлении концессионером деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, реализация концессионером производимых товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются по регулируемым ценам (тарифам) и (или) с учетом установленных надбавок к ценам (тарифам). В указанном случае перечень создаваемых и (или) реконструируемых в течение срока действия концессионного соглашения объектов, объем и источники инвестиций, привлекаемых для создания и (или) реконструкции этих объектов, устанавливаются в соответствии с инвестиционными программами концессионера, утвержденными в порядке, установленном законодательством РФ в сфере регулирования цен (тарифов).

В соответствии с пунктом 2 статьи 24.13 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон № 89-ФЗ) строительство, реконструкция и (или) модернизация объектов, используемых для обращения с твердыми коммунальными отходами, осуществляются в соответствии с инвестиционными программами. Инвестиционная программа разрабатывается на основании территориальной схемы в области обращения с отходами (далее – схема).

В соответствии с пунктами 4, 9 Постановления Правительства РФ от 16.03.2016 № 197

схема должна содержать раздел «объекты по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов», который предусматривает указание наименования расположенных на территории субъекта Российской Федерации объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов; сведений о почтовом адресе и (или) географических координат местонахождения объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов (с нанесением их на карту субъекта Российской Федерации); данных о ежегодном количестве отходов (суммарно и с разбивкой по видам и классам опасности отходов), принимаемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения, а также данных о количестве обработанных, утилизированных, обезвреженных и размещенных отходов.

Из системного толкования указанных норм следует, что организатору торгов надлежит установить в конкурсной документации перечень создаваемых в течение срока действия концессионного соглашения объектов, объем и источники инвестиций, привлекаемых для создания таких объектов, в соответствии с территориальной схемой в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, что обеспечит в последующем установление таких параметров в инвестиционной программе концессионера.

Согласно пункту 21.2 раздела 21 конкурсной документации создание объекта Концессионного соглашения предусмотрено Территориальной схемой обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Челябинской области, утвержденной приказом Министерства от 22.09.2017 № 844 (далее - Территориальная схема).

Состав объекта приведен в пункте 21.3 раздела 21 конкурсной документации, а также в приложении № 5 к конкурсной документации, и в части указания территориального размещения таких объектов не противоречит Территориальной схеме.

При этом Заявитель приводит в жалобе сведения о расстоянии от центра города Челябинска до д. Чишма Сосновского муниципального района, в то время как организатор торгов исчисляет такое расстояние от границы города Челябинска.

Таким образом, довод Заявителя о противоречии положений конкурсной документации Территориальной схеме является необоснованным.

Порядок предоставления концессионеру земельных участков приведен в пункте 21.15 конкурсной документации.

Согласно пункту 21.15.1 земельные участки, отвечающие требованиям, установленным в [Приложении № 7](#) к конкурсной документации, в соответствии с земельным законодательством предоставляются концессионеру в аренду уполномоченными органами местного самоуправления в порядке, предусмотренном Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Концедент в порядке взаимодействия с органами местного самоуправления в соответствии с пунктом 23 части 2 статьи 39.6 ЗК РФ обеспечивает предоставление уполномоченными органами местного самоуправления концессионеру земельных участков на праве аренды, на которых будет расположен объект Концессионного соглашения и которые необходимы для осуществления Концессионером

деятельности, предусмотренной Концессионным соглашением (пункт 21.15.5 конкурсной документации).

Концедент до заключения концессионного соглашения подбирает земельные участки в соответствии с установленными в [Приложении № 7](#) к конкурсной документации требованиями. Концедент в порядке взаимодействия с органами местного самоуправления обеспечивает изменение (при необходимости) категории земель и вида разрешенного использования к моменту передачи земельных участков концессионеру по договорам аренды в соответствии с документами территориального планирования и градостроительного зонирования в целях обеспечения проектирования, строительства и эксплуатации объекта концессионного соглашения (пункт 21.15.7 конкурсной документации).

Из указанных положений конкурсной документации следует, что именно концедент до заключения концессионного соглашения подбирает земельные участки в соответствии с установленными конкурсной документации требованиями и при необходимости обеспечивает изменение категории земель и вида разрешенного использования к моменту передачи земельных участков концессионеру.

На основании изложенного доводы Заявителя об отсутствии на указанной в конкурсной документации территории земельных участков, удовлетворяющих по категории земель и разрешенному виду использования требованиям конкурсной документации, что может создать, по мнению ООО «ЭКОДОМ-ТАРА», препятствия при реализации концессионного соглашения, является необоснованным и не свидетельствует о нарушении Министерством порядка проведения и организации Конкурса.

2. В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 23 Закона о концессионных соглашениях конкурсная документация должна содержать требования, которые предъявляются к участникам конкурса (в том числе требования к их квалификации, профессиональным, деловым качествам) и в соответствии с которыми проводится предварительный отбор участников конкурса.

Из указанного следует, что организатор торгов в конкурсной документации определяет требования, предъявляемые к участникам таких торгов, при этом действующее законодательство не содержит исчерпывающего перечня таких требований.

Согласно подпунктам 6 и 7 пункта 6.1 раздела 6 конкурсной документации к участникам Конкурса установлены требования о наличии у заявителя опыта реализации инвестиционных проектов в сфере создания (строительства) объектов, на которых осуществляются обработка, размещение твердых коммунальных отходов на территории Российской Федерации; финансовой состоятельности заявителя.

Подпунктами 7, 8 пункта 7.2 раздела 7 конкурсной документации определено, что в состав заявки на участие в торгах должны входить документы, подтверждающие наличие у заявителя соответствующего опыта и финансовую состоятельность.

Так, опыт заявителя должен быть проиллюстрирован в свободной форме письменным описанием инвестиционного проекта, включая следующую информацию:

- наименование, предмет, дата, номер <...> стороны (включая реквизиты и контактные данные сторон: идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), адрес местонахождения, телефон, электронный адрес – при наличии) концессионных соглашений, соглашений о государственно-частном партнерстве (муниципально-частном партнерстве), специальных инвестиционных контрактов и (или) заключенных между субъектами инвестиционной деятельности договоров и (или) государственных (муниципальных) контрактов, устанавливающих обязанности заявителя по созданию (строительству) объектов обработки, размещения отходов, описание обязательств заявителя по созданию (строительству) объектов обработки, размещения отходов. Если законодательством устанавливается обязанность сторон размещать информацию о таких договорах, контрактах или соглашениях на сайте www.zakupki.gov.ru, www.torgi.gov.ru, или другом официальном сайте государственных органов или органов местного самоуправления, в описании инвестиционного проекта приводится информация о реестровом номере или ссылке на место размещения соответствующих сведений о договоре, контракте или соглашении на таких официальных ресурсах). **Заявитель вправе приложить к заявке заверенные копии указанных договоров, соглашений, контрактов;**

- наименование входящих в состав инвестиционного проекта объектов строительства (должно быть указано наименование не менее одного мусоросортировочного комплекса, и (или) не менее одного внесенного в ГРОРО полигона твердых коммунальных отходов (в том числе код объекта размещения отходов в ГРОРО, номер и дата приказа Росприроднадзора о внесении объекта в ГРОРО) и их месторасположение;

- дата начала строительства и дата окончания строительства входящих в состав инвестиционного проекта объектов строительства (подтверждается приложением к описанию инвестиционного проекта заверенных заявителем копий документов, свидетельствующих о приемке законченных строительством объектов и (или) вводе объектов в эксплуатацию не менее одного мусоросортировочного комплекса, и (или) не менее одного внесенного в ГРОРО полигона твердых коммунальных отходов);

- описание технико-экономических параметров построенных и входящих в состав инвестиционного проекта объектов строительства, включая мощность объектов (описание должно включать сведения о не менее чем одном мусоросортировочном комплексе, и (или) не менее чем одном внесенном в ГРОРО полигоне твердых коммунальных отходов).

Документами, подтверждающими финансовую состоятельность заявителя, а именно размер чистых активов заявителя по данным за последний отчетный период в размере не менее 177 000 000 (ста семидесяти семи миллионов) рублей, является заверенная заявителем копия бухгалтерской (финансовой) отчетности за последний отчетный период на дату подачи заявки, включающая сведения о размере чистых активов заявителя, с отметкой о принятии инспекцией налоговой службы.

Установление указанных требований не противоречит положениям Закона о концессионных соглашениях, не свидетельствует о нарушении организатором торгов порядка организации и проведения Конкура.

Ссылка Заявителя на законодательство о коммерческой тайне отклонена Комиссией, в связи со следующим.

Как верно указано Министерством, положения конкурсной документации предусматривают подтверждение опыта заявителя в свободной форме письменным описанием инвестиционного проекта и не устанавливают безусловной обязанности заявителя представления иных подтверждающих документов.

В соответствии с пунктом 11 статьи 13 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» в отношении бухгалтерской (финансовой) отчетности не может быть установлен режим коммерческой тайны.

Необходимо отметить, что стоимость чистых активов - это один из показателей, используемых для анализа платежеспособности и финансовой устойчивости организации, который характеризует ликвидность организации. Установление в конкурсной документации требования к финансовой состоятельности претендента на участие в торгах, которая подтверждается соответствующим размером чистых активов, не свидетельствует о нарушении Министерством порядка организации и проведения торгов, установленного Законом о концессионных соглашениях.

Довод Заявителя о том, что требование о финансовой состоятельности неправомерно, поскольку конкурсной документацией предусмотрено внесение задатка в обеспечение исполнения обязательства по заключению концессионного соглашения и денежных средств в обеспечение исполнения концессионером обязательств по концессионному соглашению, отклонен Комиссией, поскольку установление указанных условий в конкурсной документации не исключает обязанность установления организатором торгов требований, которые предъявляются к участникам конкурса на основании пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о концессионных соглашениях.

Документов и сведений, подтверждающих, что требования к финансовой состоятельности претендента на участие в торгах и его опыту приводит к ограничению, устранению, недопущению конкуренции при проведении торгов, антимонопольным органом не получено, Заявителем не представлено.

Таким образом, рассматриваемые требования к участникам Конкурса установлены организатором торгов на основании пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о концессионных соглашениях, а соответствующие доводы Заявителя являются необоснованными.

3. В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 24 Закона о концессионных соглашениях в качестве критериев конкурса могут устанавливаться технико-экономические показатели объекта концессионного соглашения.

Пунктом 2.2 статьи 24 Закона о концессионных соглашениях установлено, что в случае, если условием концессионного соглашения является обязательство концессионера по подготовке проектной документации объекта концессионного соглашения, в качестве критерия конкурса может устанавливаться качественная характеристика архитектурного, функционально-технологического, конструктивного или инженерно-технического решения для обеспечения создания и (или) реконструкции

объекта концессионного соглашения. При этом коэффициент, учитывающий значимость такого критерия, не может составлять более чем две десятых.

Согласно части 3 статьи 24 Закона о концессионных соглашениях для каждого предусмотренного частью 2 или 2.1 настоящей статьи критерия конкурса устанавливаются следующие параметры:

- 1) начальное условие в виде числового значения;
- 2) уменьшение или увеличение начального значения критерия конкурса в конкурсном предложении;
- 3) коэффициент, учитывающий значимость критерия конкурса.

При этом значения коэффициентов, учитывающих значимость критериев конкурса, указанных в частях 2, 2.1 и 2.2 настоящей статьи, могут изменяться от нуля до единицы, и сумма значений всех коэффициентов должна быть равна единице (часть 4 статьи 24 Закона о концессионных соглашениях).

Подпунктом 2.1 пункта 8.1 раздела 8 конкурсной документации установлен следующий критерий Конкурса: «Массовая доля твердых коммунальных отходов, не подлежащих дальнейшему использованию после обработки, утилизации на Объекте Концессионного соглашения и размещаемых на полигоне твердых коммунальных отходов, в общей массе твердых коммунальных отходов, поступивших на Объект Концессионного соглашения, %». Начальное значение указанного критерия 80 %, установлено условие об уменьшении начального значения, коэффициент, учитывающий значимость критерия, составляет 0,5.

Подпунктом 3 пункта 8.1 раздела 8 конкурсной документации установлен следующий критерий Конкурса: «Качественная характеристика функционально-технологических и инженерно-технических решений для обеспечения создания Объекта Концессионного соглашения». Оценка конкурсных предложений по данному критерию осуществляется в баллах в порядке, установленном статьей 32 Закона о концессионных соглашениях и пунктом 8.6 конкурсной документации, коэффициент значимости составляет 0,2.

Таким образом, в действиях организатора торгов не установлено нарушений порядка организации и проведения торгов, в том числе частей 2, 2.2, 3, 4 статьи 24 Закона о концессионных соглашениях, ввиду установления в конкурсной документации рассматриваемых критериев.

Доказательств того, что установление организатором торгов указанных критериев и величин их значимости приводит к ограничению, недопущению, устранению конкуренции при проведении торгов, и включены в конкурсную документацию специально с целью создания отдельным хозяйствующим субъектам преимущественных условий участия в торгах, Заявителем не представлено, антимонопольным органом не получено.

На основании изложенного довод Заявителя о том, что установление данных критериев и коэффициентов их значимости предоставляют конкретному участнику торгов, декларирующему минимальный параметр конкурса, преимущества и

нарушают принцип добросовестности конкуренции, является необоснованным и отклонен Комиссией.

На основании изложенного, Комиссия Челябинского УФАС России

РЕШИЛА:

Признать жалобы ООО «ЭКОДОМ-ТАРА» необоснованными.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.