

РЕШЕНИЕ № Т-7/18
по результатам рассмотрения жалобы ООО «Компания «РИФЕЙ»
на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров

Дата принятия решения: 30.01.2018

г. Москва

Комиссия ФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров № 85 в составе:

<...> (далее – Комиссия ФАС России),

при участии представителей:

– ООО «Компания «РИФЕЙ»: <...> – доверенность от 12.01.2018 № б/н, <...> – доверенность от 12.01.2018 № б/н, <...> – доверенность от 15.01.2018 № б/н;

– Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области: <...> – доверенность от 22.01.2018 № 3, <...> – доверенность от 22.01.2018 № 4,

рассмотрев жалобу ООО «Компания «РИФЕЙ» на действия организатора торгов – Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области при проведении конкурсов по отбору регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами (извещения № 051217/23115044/01, № 041217/23115044/01, № 041217/23115044/02) в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В Федеральную антимонопольную службу поступила жалоба ООО «Компания «РИФЕЙ» (далее – Заявитель) на действия организатора торгов – Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области (далее – Организатор торгов) при проведении конкурсов по отбору регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами (извещения № 051217/23115044/01, № 041217/23115044/01, № 041217/23115044/02) (далее – Конкурс № 1, Конкурс № 2, Конкурс № 3; Конкурсы; Жалоба).

Из Жалобы следует, что Организатором торгов при организации и проведении Конкурсов были нарушены положения действующего законодательства Российской Федерации, в связи с чем Заявитель был лишен возможности принять решение об участии в Конкурсах.

Представители Организатора торгов с доводами Жалобы не согласились, указав,

что при организации и проведении Конкурсов действовали в соответствии с требованиями Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах), Правилами проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2016 № 881 (далее – Правила).

Рассмотрев все представленные документы, а также выслушав пояснения представителей Заявителя, Организатора торгов, Комиссия ФАС России установила следующее.

04.12.2017 на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» www.torgi.gov.ru (далее – официальный сайт) Организатором торгов были размещены извещения о проведении Конкурса № 2 и Конкурса № 3, 05.12.2017 – о проведении Конкурса № 1, согласно которым дата и время начала представления конкурсных предложений на участие в Конкурсе № 2 и Конкурсе № 3 – 05.12.2017 в 09:00, в Конкурсе № 1 – 06.12.2017 в 09:00; дата и время окончания подачи конкурсных предложений на участие в Конкурсе № 2 и Конкурсе № 3 – 25.12.2017 в 17:00, в Конкурсе № 1 – 26.12.2017 в 17:00; дата и время вскрытия конвертов с конкурсными предложениями на участие в Конкурсе № 2 – 26.12.2017 в 10:00, в Конкурсе № 3 – 26.12.2017 в 11:00, в Конкурсе № 1 – 27.12.2017 в 10:00; срок подписания протоколов о результатах Конкурсов – 19.01.2018.

1. Согласно Жалобе Организатором торгов были указаны недостоверные максимально допустимые величины стоимости услуг регионального оператора, в связи с чем Заявитель был введен в заблуждение относительно данного условия Конкурсов.

В соответствии с подпунктом «м» пункта 12 Правил документация об отборе содержит информацию о порядке расчета приведенной стоимости услуги регионального оператора и ее максимально допустимой величине.

В ходе рассмотрения Жалобы Комиссией ФАС России было установлено, что Приложение № 9 к документам об отборе регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами с зоной деятельности в Северном административно-производственном объединении (АПО-1); в Западном административно-производственном объединении (АПО-2); в Восточном административно-производственном объединении (АПО-3) (далее – Конкурсная документация) содержит расчет приведенной стоимости услуг регионального оператора и ее максимально допустимую цену.

Кроме того, в Приложении № 9 Конкурсной документации также указан порядок расчета приведенной стоимости услуги регионального оператора, а именно в соответствии с пунктом 92 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484, приведенная стоимость услуги регионального оператора рассчитывается как сумма необходимой валовой выручки регионального оператора за весь срок,

на который присваивается такой статус, приведенной к сопоставимым ценам с использованием прогнозируемого значения индекса потребительских цен, указанного в документации об отборе регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами, и с применением ставки дисконтирования, равной норме доходности инвестированного капитала в реальном выражении (за вычетом индекса потребительских цен).

Так, максимально допустимая величина приведенной стоимости услуги регионального оператора в Северном административно-производственном объединении (АПО-1) составляет 10 970 996 000 руб. без НДС; в Западном административно-производственном объединении (АПО-2) – 4 231 427 830 руб. без НДС; в Восточном административно-производственном объединении (АПО-3) – 15 411 421 040 руб. без НДС.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Организатором торгов при разработке Конкурсной документации, а именно указании в Приложении № 9 к Конкурсной документации информации о порядке расчета приведенной стоимости услуги регионального оператора и ее максимально допустимой величине, были соблюдены требования подпункта «м» пункта 12 Правил.

При этом полномочия по проверке расчета максимально допустимой величины стоимости услуги регионального оператора, установленной Организатором торгов в Конкурсной документации, в рамках рассмотрения Жалобы в порядке, установленном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, у Комиссии ФАС России отсутствуют.

2. Согласно Жалобе Конкурсная документация содержит несоответствующие законодательству Российской Федерации неопределенные условия в части обязательства победителя осуществить строительство объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 4.3 проекта соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами, являющегося Приложением № 8 к Конкурсной документации, региональный оператор обязан обеспечить строительство объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами, предусмотренных территориальной схемой, в сроки, установленные территориальной схемой и региональной программой.

Согласно статье 1 Закона об отходах под региональным оператором понимается юридическое лицо, осуществляющее деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются и места накопления которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

В соответствии с частью 1 статьи 24.6 Закона об отходах сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются одним или несколькими региональными операторами

в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

Юридическому лицу присваивается статус регионального и определяется зона его деятельности на основании конкурсного отбора, который проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Правилами.

Таким образом, Законом об отходах предусмотрена обязанность регионального оператора обеспечить сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории конкретной зоны деятельности в соответствии с региональной программой и территориальной схемой.

При этом пунктом 4 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156, установлено, что региональный оператор осуществляет сбор, транспортирование, обработку, утилизацию, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов самостоятельно или с привлечением операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

В соответствии со статьей 6 Закона об отходах разработка территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а равно и определение потребности в строительстве новых объектов обращения с отходами, а также организация деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов отнесены к полномочиям субъекта Российской Федерации.

Учитывая, что территориальная схема в соответствии с положениями части 3 статьи 13.3 Закона об отходах и Требованиям к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2016 № 197, должна включать, в том числе схему потоков твердых коммунальных отходов от источников их образования до объектов, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, обязанность регионального оператора по обеспечению сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территории конкретной зоны деятельности представляется как организация взаимодействия с операторами, объекты которых включены в территориальную схему, путем заключения соответствующих договоров и обеспечение направления потока отходов на такие объекты в соответствии с территориальной схемой или путем самостоятельного предоставления соответствующих услуг.

Учитывая изложенное, в случае, если территориальной схемой обращения с отходами предусмотрено строительство новых объектов обращения с отходами, то региональный оператор будет обязан заключить договор с операторами, эксплуатирующими такие объекты, что подтверждает возможность привлечения иных организаций для осуществления строительства объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Состав информации и материалов, включаемых в документацию об отборе регионального оператора, установлен пунктом 12 Правил.

В соответствии с подпунктом «з» пункта 12 Правил документация об отборе содержит обязанности регионального оператора, в том числе:

- обязанности по заключению договоров с операторами по обращению с твердыми коммунальными отходами, владеющими объектами по обработке, обезвреживанию и (или) захоронению твердых коммунальных отходов, использование которых предусмотрено схемой обращения с отходами;
- обязанности по обеспечению обращения с твердыми коммунальными отходами, ранее размещенными в зоне деятельности регионального оператора на земельных участках, не предназначенных для этих целей и указанных в документации об отборе, с указанием источника финансирования (при необходимости);
- обязанности по созданию и (или) содержанию контейнерных площадок с указанием их мест нахождения и источника финансирования (при необходимости);
- иные обязанности, установленные законодательством Российской Федерации в области обращения с отходами.

При этом Законом об отходах и иными нормативными правовыми актами в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами обязанность по обеспечению строительства объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами для регионального оператора не установлена.

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что требование об обеспечении региональным оператором строительства объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами не может быть установлено в рамках проведения конкурсного отбора регионального оператора. Установление указанного требования по существу является делегированием субъектом Российской Федерации своих полномочий по обращению с твердыми коммунальными отходами региональному оператору, и, соответственно, наделяет регионального оператора функциями по строительству объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами, исполнение которых не входит в круг его обязанностей в соответствии с законодательством Российской Федерации об обращении с отходами.

Учитывая изложенное, принимая во внимание, что положениями Правил и Закона об отходах не предусмотрена обязанность регионального оператора по строительству объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами, Комиссия ФАС России приходит, что Организатором торгов при установлении в проекте соглашения, заключаемого по результатам Конкурсов и являющегося частью Конкурсной документации, данной обязанности, были нарушены требования пункта 12 Правил.

Таким образом, указанный довод Заявителя является обоснованным.

Согласно части 17 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции при рассмотрении жалобы по существу комиссия антимонопольного органа

рассматривает обжалуемые действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии. В случае, если в ходе рассмотрения жалобы комиссией антимонопольного органа установлены иные нарушения в действиях (бездействии) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии, комиссия антимонопольного органа принимает решение с учетом всех выявленных нарушений.

1. Согласно пункту 14.1 Конкурсной документации победителем Конкурса признается участник Конкурса, который предложил лучшие условия исполнения соглашения на основе критериев, указанных в пункте 14.2 Конкурсной документации, и заявке, на участие в конкурсном отборе которого присвоен первый номер.

В соответствии с пунктом 14.2 Конкурсной документации для оценки заявок на участие в открытом конкурсе устанавливаются следующие критерии оценки:

- приведенная стоимость услуги регионального оператора;
- качество услуги регионального оператора согласно перечню, указанному в пункте 14.4 Конкурсной документации.

Согласно пункту 14.4 Конкурсной документации устанавливаются следующие предельные значения для критериев конкурсного отбора и величина значимости критериев:

Сумма величин значимости всех критериев, предусмотренных пунктом 14.2 Конкурсной документации, составляет 1,0, в том числе:

№ п/п	Критерии оценки	Величина значимости критериев оценки
Стоимостные критерии оценки		
1	Приведенная стоимость услуги регионального оператора (DV)	0,2
Нестоимостные критерии оценки		
2	Качество услуги регионального оператора	0,8
Всего:		1,0

В соответствии с пунктом 14.5 Конкурсной документации итоговый рейтинг заявки вычисляется как сумма рейтингов по каждому критерию оценки заявки.

Согласно пункту 14.76 Конкурсной документации победителем признается участник конкурсного отбора, заявке которого присвоен самый высокий итоговый рейтинг.

Так, согласно пункту 14.11.1 Конкурсной документации (Таблица 3) «Количество баллов, присуждаемое i-й заявке по критерию DN, определяется по формуле:

$$CDNi = (DV_{\min} / DV_{\text{пред } i}) \times 100,$$

где:

CDN_i – количество баллов по критерию DV;

$DV_{пред\ i}$ – предложение i-го участника закупки, заявка (предложение) которого оценивается;

DV_{min} – минимальное значение приведенной стоимости услуги регионального оператора, содержащего в документации об отборе;

DV_{max} – максимальное значение приведенной стоимости услуги регионального оператора, содержащего в документации об отборе;

$CDN_i = 0$, если $DV_{пред\ i} > DV_{max}$.

Таким образом, в случае, если значение приведенной стоимости услуги регионального оператора, предложенное участником Конкурса, больше максимального значения приведенной стоимости услуги регионального оператора, содержащегося в Конкурсной документации, заявке такого участника присваивается 0 баллов.

Аналогичный порядок оценки заявок и присвоения баллов в Конкурсной документации установлен для критериев надежности, оперативности, исполнительности.

При этом в соответствии с подпунктом «г» пункта 43 Правил конкурсная комиссия рассматривает заявки на предмет соответствия требованиям, установленным документацией об отборе, и осуществляет проверку соответствия заявителей требованиям, установленным пунктом 19 Правил. Заявитель не допускается конкурсной комиссией к участию в конкурсном отборе в случае несоответствия указанных в заявке значений критериев конкурсного отбора установленным документацией об отборе предельным значениям критериев конкурсного отбора.

Аналогичное положение содержится в пункте 12.8.4 Конкурсной документации.

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что установление Организатором торгов порядка оценки заявок и присвоения баллов по критериям приведенной стоимости услуги регионального оператора, надежности, оперативности, исполнительности противоречит требованиям пункта 43 Правил и пункта 12.8.4 Конкурсной документации.

В соответствии с Протоколом вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсном отборе регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами с зоной деятельности в Западном административно-производственном объединении (АПО-2) по сообщению № 041217/23115044/01 от 26.12.2017 заявка участника, предложившего приведенную стоимость услуги регионального оператора в размере 11 012 427,829 тыс. руб., была допущена Организатором торгов к участию в Конкурсе № 2.

Согласно Протоколу I этапа оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсном отборе регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами с зоной деятельности в Западном административно-производственном объединении (АПО-2) по сообщению № 041217/23115044/01 от

29.12.2017 участнику Конкурса № 2, предложившему приведенную стоимость услуги регионального оператора, превышающую предельное значение приведенной стоимости услуги регионального оператора, указанную в Конкурсной документации, по критерию «Приведенная стоимость услуги регионального оператора» было присвоено 0 баллов.

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Организатором торгов при допуске к участию в Конкурсе № 2 участника, заявка на участие в Конкурсе № 2 которого содержит приведенную стоимость услуги регионального оператора, превышающую предельное значение приведенной стоимости услуги регионального оператора, указанную в Конкурсной документации, были нарушены требования пункта 43 Правил.

2. Согласно Конкурсной документации (пункт 2.5 Таблицы 1) Организатором торгов установлена величина значимости критерия мощности (возможность осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и (или) захоронению твердых коммунальных отходов в объеме не менее 10 процентов от годового объема образования твердых коммунальных отходов в зоне деятельности регионального оператора либо наличие действующего государственного контракта на оказание услуги по обращению с твердыми бытовыми (коммунальными) отходами, заключенного на срок более чем на 10 лет).

Вместе с тем Организатором торгов указанный критерий Конкурсной документации был разбит на 5 подкритериев.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 22 Правил в случае, предусмотренном пунктом 68 Правил, организатор конкурсного отбора вправе установить дополнительный критерий качества услуги регионального оператора – критерий мощности – возможность осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и (или) захоронению твердых коммунальных отходов в объеме не менее 10 процентов годового объема образования твердых коммунальных отходов в зоне деятельности регионального оператора либо наличие действующего государственного контракта на оказание услуги по обращению с твердыми бытовыми (коммунальными) отходами, заключенного на срок более чем 10 лет.

Критерий мощности предполагает, что участник конкурса получает балл как в случае наличия действующего государственного контракта на оказание услуги по обращению с твердыми бытовыми (коммунальными) отходами, так и в случае, если может собрать и (или) транспортировать, и (или) обработать, и (или) утилизировать, и (или) обезвредить, и (или) захоронить 10% и более годового объема твердых коммунальных отходов в зоне деятельности регионального оператора.

Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что Организатором торгов при разбивке в Конкурсной документации

критерия мощности на подкритерии был нарушен подпункт «а» пункта 22 Правил.

3. Согласно извещениям о проведении Конкурсов, размещенных Организатором торгов на официальном сайте, срок подписания протоколов

о результатах Конкурса – 19.01.2018.

Вместе с тем Протокол подведения итогов конкурсного отбора регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами с зоной деятельности в Западном административно-производственном объединении (АПО-3) по сообщению № 041217/23115044/02 был подписан организатором торгов 29.12.2017, по результатам проведения Конкурса № 3 между Организатором торгов и победителем 12.01.2018 было подписано Соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Согласно подпункту «ш» пункта 12 Правил документация об отборе содержит срок подписания соглашения.

В соответствии с пунктом 15.8 Конкурсной документации в случае, если на конкурсный отбор подана только одна заявка, отвечающая требованиям, установленным Правилами и Конкурсной документацией, Организатор торгов в течение 15 рабочих дней со дня вскрытия конвертов с заявками на участие в Конкурсе направляет подавшему такую заявку единственному участнику Конкурса проект соглашения в двух экземплярах для подписания.

Согласно пункту 15.6 Конкурсной документации соглашение может быть заключено не ранее чем через 10 календарных дней с даты размещения на официальном сайте протокола о результатах проведения Конкурса.

При этом Комиссия ФАС России отмечает, что Конкурсная документация не содержит порядка подведения итогов Конкурсов в случае признания их несостоявшимися по причине подачи только одной заявки.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что протокол о результатах Конкурса должен быть подписан в срок, указанный в извещении о проведении Конкурсов, размещенных на официальном сайте, а именно 19.01.2018, в связи с чем Соглашение об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами должно было быть подписано не ранее 29.01.2018.

На основании изложенного и в соответствии с частью 17, частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции Комиссия ФАС России

Р Е Ш И Л А:

1. Признать жалобу ООО «Компания «РИФЕЙ» на действия организатора торгов – Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области при проведении конкурсов по отбору регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными

отходами (извещения № 051217/23115044/01, № 041217/23115044/01, № 041217/23115044/02) обоснованной.

2. Выдать организатору торгов – Министерству энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области обязательное для исполнения предписание.

Решение и предписание комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.