

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Кировской области по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в составе: Председателя Комиссии:

<...> – временно исполняющей обязанности руководителя Кировского УФАС России,

членов Комиссии:

<...> – начальника отдела контроля органов власти Кировского УФАС России,

<...> – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти Кировского УФАС России;

в присутствии:

представителя заявителя – ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» – <...> по доверенности от 01.07.2018 г.,

представителей организатора торгов – администрации Советского городского поселения Советского района Кировской области – <...> по доверенности от 20.12.2018 г., <...> по доверенности от 20.12.2018 г.,

рассмотрев жалобу ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» по признакам нарушения Организатором торгов статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

13.12.2018 г. в Кировское УФАС России поступила жалоба ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» (далее – Общество) на действия Организатора торгов – администрации МО Советское городское поселение Советского района Кировской области при проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов холодного водоснабжения и водоотведения на территории Советского городского поселения (извещение № 251018/0905619/04), лот № 1.

Заявитель считает необоснованным решение Организатора торгов об отказе Обществу в допуске к участию в конкурсе по основанию непредставления участником справки территориального органа Фонда социального страхования РФ. По мнению заявителя, представленная ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» справка ИФНС России по городу Кирову № 10342 от 04.12.2018 является надлежащим исполнением требования п. 6.1.8 Конкурсной документации.

Кроме того, заявитель указывает на нарушение Организатором торгов ч. 4 ст. 29 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессионных соглашениях) в части несоблюдения срока, установленного организатором торгов для представления конкурсных предложений (менее 60 рабочих дней).

Также в составе конкурсной документации отсутствуют документы, предусмотренные п. 12, 13, 15 ч. 1 ст. 46 Закона о концессионных соглашениях.

Приложение № 2 к конкурсной документации «Задание и основные мероприятия, предельный размер расходов на реконструкцию объекта Соглашения» (стр. 27-28), по мнению заявителя, в нарушение ч. 2 ст. 45 Закона № 115-ФЗ предусматривает мероприятия, не соответствующие мероприятиям, установленным Схемой водоснабжения и водоотведения Советского городского поселения Советского района (документ размещен на официальном сайте администрации МО Советское городское поселение Советского района Кировской области www.admsovetsk.ru).

В связи с вышеизложенным Заявитель просит рассмотреть указанные в обращении доводы.

Рассмотрение антимонопольным органом жалобы на нарушение процедуры торгов осуществляется в соответствии и в порядке ст. 18.1 Закона о защите конкуренции.

Кировским УФАС России в адрес Заявителя, Организатора торгов направлено уведомление о рассмотрении жалобы с требованием о приостановлении торгов в части заключения концессионного соглашения. У организатора торгов истребованы документация о проведении конкурса, протоколы конкурсной комиссии, а также запрошены письменные пояснения по жалобе.

Рассмотрение жалобы назначено на 20.12.2018 г. в 13 час. 30 мин.

На заседании комиссии 20.12.2018 г. представитель заявителя поддержал доводы, изложенные в жалобе. Дополнительно пояснил, что основные мероприятия, предусмотренные конкурсной документацией, носят эксплуатационный характер и не входят в содержание предмета концессионного соглашения, определенного положениями Закона о концессионных соглашениях – создание и реконструкция объекта соглашения.

Представитель Организатора торгов считает отказ заявителю в допуске к участию в конкурсе правомерным, основанным на положениях конкурсной документации и Закона о концессионных соглашениях. Требование о необходимости предоставления справки территориального органа Фонда социального страхования РФ было обосновано тем, что указанная организация в настоящее время остается единственным администратором доходов и расходов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Пункт 4 статьи 29 Закона о концессионных соглашениях устанавливает срок, в течение которого организатор торгов направляет участникам конкурса уведомления с предложением представить конкурсные предложения – в течение 60 дней со дня проведения предварительного отбора. Акт обследования технического состояния имущества, а также копии бухгалтерской отчетности организации, которая ранее обслуживала передаваемые объекты водоснабжения и водоотведения, находятся в распоряжении конкурсной комиссии. Вместе с тем, заявитель не обращался к Организатору торгов с заявлением о разъяснении конкурсной документации, а также с запросом о предоставлении указанных документов. Копии документов, подтверждающих факт возникновения у муниципального образования правомочия владеть незарегистрированным имуществом, находятся в открытом доступе, размещены на официальном сайте Единого федерального реестра юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности www.se.fedresurs.ru. Реквизиты сообщений в указанном реестре о незарегистрированном имуществе отражены в Приложении № 1 к проекту Концессионного соглашения. Проект конкурсной документации был согласован с Прокуратурой Советского района Кировской области, а также с органами исполнительной власти Кировской области, замечания к содержанию документации отсутствовали. Содержание конкурсной документации позволило Обществу подать заявку на участие в конкурсе. Считают, что права и законные интересы ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» не нарушены, просят признать жалобу необоснованной.

Изучив имеющиеся в деле материалы, письменные пояснения, выслушав доводы представителей, комиссия Кировского УФАС пришла к следующим выводам:

Администрацией Советского городского поселения Советского района Кировской области на официальном сайте www.torgi.gov.ru размещено сообщение о проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения на территории Советского городского поселения.

Извещение № 251018/0905619/04. Лот № 1.

Перечень имущества, передаваемого по концессионному соглашению, установлен в Приложении № 2 к Конкурсной документации, а также в Приложении № 1 к Концессионному соглашению.

Дата публикации сообщения: 25.10.2018 г.

Дата начала подачи заявок: 29.10.2018 г.

Дата окончания приема заявок: 11.12.2018 г.

Дата окончания представления конкурсных предложений: 18.12.2018 г.

Дата подписания протокола о результатах конкурса: 19.12.2018 г.

11.12.2018 г. состоялась процедура предварительного отбора участников конкурса на право заключения концессионного соглашения.

В соответствии с протоколом № 2 от 11.12.2018 ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» было отказано в допуске к участию в конкурсе с указанием следующих оснований: перечень документов, представленный заявителем, согласно п. 6.1.8 Конкурсной документации и п. 3 ч. 3 ст. 29 Закона о концессионных соглашениях неполон – отсутствует справка территориального органа Фонда социального страхования РФ.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 29 Закона о концессионных соглашениях предварительный отбор участников конкурса проводится в установленном конкурсной документацией порядке конкурсной комиссией, которая определяет в том числе соответствие заявки на участие в конкурсе требованиям, содержащимся в конкурсной документации.

В силу части 3 статьи 29 Закона о концессионных соглашениях решение об отказе в допуске заявителя к участию в конкурсе принимается конкурсной комиссией в случае, если:

- 1) заявитель не соответствует требованиям, предъявляемым к участникам конкурса и установленным [частью 1](#) настоящей статьи;
- 2) заявка на участие в конкурсе не соответствует требованиям, предъявляемым к заявкам на участие в конкурсе и установленным конкурсной документацией;
- 3) представленные заявителем документы и материалы неполны и (или) недостоверны;
- 4) задаток заявителя не поступил на счет в срок и в размере, которые установлены конкурсной документацией, при условии, что конкурсной документацией предусмотрено внесение задатка до даты окончания представления заявок на участие в конкурсе.

Аналогичные положения содержатся в пунктах 19.3, 19.5 Конкурсной документации.

Перечень документов и материалов, представляемых заявителями для участия в конкурсе определены разделом 6 Конкурсной документации.

В соответствии с п. 6.1.8 Конкурсной документации для участия в предварительном отборе Участников конкурса Заявитель представляет в Конкурсную комиссию наряду с другими документами справку налогового органа, справку территориального органа Фонда социального страхования Российской Федерации о состоянии расчетов по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Буквальное толкование указанного требования позволяет прийти к выводу о необходимости предоставления потенциальным участником торгов в

подтверждение отсутствия недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации одновременно двух документов: справки налогового органа, а также справки территориального органа Фонда социального страхования РФ.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 23 Закона о концессионных соглашениях конкурсная документация должна содержать исчерпывающий перечень документов и материалов и формы их представления заявителями, участниками конкурса.

Таким образом, положения Закона о концессионных соглашениях предоставляют организатору торгов право самостоятельно устанавливать необходимый перечень документов, подтверждающих соответствие участников торгов заявленным требованиям. Запрет на установление организатором торгов требования о предоставлении документов, указанных в жалобе, Законом о концессионных соглашениях не установлен.

Вместе с тем, заявка, не содержащая справку территориального органа Фонда социального страхования РФ, обоснованно рассматривается как несоответствующая требованиям, предъявляемым к заявкам на участие в конкурсе и установленным п. 6.1.8 Конкурсной документацией.

Наличие объективных причин, препятствующих заявителю в составе заявки на участие в конкурсе представить справку территориального органа Фонда социального страхования РФ, не установлено.

На основании вышеизложенного Комиссия Кировского УФАС России пришла к выводу о правомерности принятого конкурсной комиссией решения об отказе в допуске к участию в конкурсе ООО «Волго-Вятские коммунальные системы».

В силу п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона о концессионных соглашениях концессионное соглашение наряду с иными существенными условиями должно включать в себя обязательства концессионера по созданию и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, соблюдению сроков его создания и (или) реконструкции.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 42 Закона о концессионных соглашениях концессионное соглашение, объектом которого являются объекты, указанные в [части 1 статьи 39](#) настоящего Федерального закона, наряду с предусмотренными [частью 1 статьи 10](#) настоящего Федерального закона должно содержать задание и основные мероприятия, определенные в соответствии со статьей 22 настоящего Федерального закона, с описанием основных характеристик таких мероприятий.

Согласно ч. 2 ст. 45 Закона о концессионных соглашениях задание формируется на основании утвержденных схем теплоснабжения, схем водоснабжения и водоотведения поселений и городских округов в части выполнения задач и достижения целевых показателей развития систем теплоснабжения и (или) систем водоснабжения и водоотведения поселений и городских округов, зон централизованного и нецентрализованного водоснабжения, границ планируемых зон размещения объектов теплоснабжения и (или) объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, а также на основании данных прогноза потребления тепловой энергии, теплоносителя и (или) горячей воды, питьевой воды, технической воды, количества и состава сточных вод. Задание должно содержать величины необходимой тепловой мощности, необходимой мощности (нагрузки) водопроводных сетей, канализационных сетей и сооружений на них в определенных точках поставки, точках подключения (технологического присоединения), точках приема, точках подачи, точках отведения, сроки ввода мощностей в эксплуатацию и вывода их из эксплуатации.

Задание не может содержать требования, ограничивающие доступ какого-либо

из участников конкурса к участию в конкурсе и (или) создающие кому-либо из участников конкурса преимущественные условия участия в конкурсе.

Задание и основные мероприятия в отношении объектов водоснабжения и водоотведения Советского городского поселения установлены Приложением № 2 к Конкурсной документации, а также Приложением № 4 к проекту Концессионного соглашения.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Анализ характера обязательств, которые берут на себя стороны концессионного соглашения, позволяет прийти к выводу о смешанной правовой природе концессионного соглашения. Данное обстоятельство выражается в том, что рассматриваемое соглашение обладает признаками различных гражданско-правовых договоров, поименованных в Гражданском кодексе РФ, в том числе и договора аренды.

Таким образом, включение в состав задания мероприятий, вытекающих из арендных обязательств концессионера, не противоречит действующему законодательству.

Перечень основных мероприятий в отношении объекта концессионного соглашения определяется исходя из принятого концедентом решения о заключении концессионного соглашения.

При этом установление в задании мероприятий, носящих эксплуатационный характер, не ограничивает доступ какого-либо из участников конкурса к участию в конкурсе и не создает кому-либо из участников конкурса преимущественные условия участия в конкурсе, в силу того, что указанная информация находится в публичном доступе, доступна для ознакомления неопределенному кругу лиц и носит обязательный характер в равной степени для всех участников конкурса.

В соответствии с п. 15 ч. 1 ст. 46 Закона о концессионных соглашениях по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, в конкурсную документацию помимо условий, установленных [статьей 23](#) настоящего Федерального закона, включается состав и описание незарегистрированного недвижимого имущества, передаваемого в составе объекта концессионного соглашения, в том числе копии документов, подтверждающих факт и (или) обстоятельства возникновения у концедента права владения и (или) пользования данным незарегистрированным недвижимым имуществом.

В силу части 5 статьи 39 Закона о концессионных соглашениях концессионным соглашением, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, может предусматриваться предоставление концедентом во владение и (или) в пользование концессионера имущества, не прошедшего в установленном законодательством РФ порядке государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, сведения о котором отсутствуют в Едином государственном реестре

недвижимости, при выполнении в том числе следующего условия:

опубликование концедентом не менее чем за три месяца до заключения концессионного соглашения в Едином федеральном реестре юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности перечня незарегистрированного недвижимого имущества в соответствии с [частями 6 и 7](#) настоящей статьи.

Перечень незарегистрированного недвижимого имущества, входящего в состав объекта концессионного соглашения, отражен в Приложении № 2 к Конкурсной документации, а также в Приложении № 1 к проекту Концессионного соглашения.

Во исполнение ч. 5 ст. 39 Закона о концессионных соглашениях концедентом – администрацией Советского городского поселения опубликованы сведения о незарегистрированном имуществе на официальном сайте Единого федерального реестра юридически значимых сведений о фактах деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов экономической деятельности (далее – Реестр) www.se.fedresurs.ru.

В составе указанных сведений представлены копии документов, подтверждающих факт и (или) обстоятельства возникновения у муниципального образования права владения и (или) пользования данным незарегистрированным недвижимым имуществом.

Конкурсная документация содержит реквизиты сообщений о незарегистрированном имуществе в Реестре (Приложение № 1 к проекту Концессионного соглашения).

Таким образом, потенциальный участник торгов, обладая указанной информацией, имел возможность ознакомиться с рассматриваемыми документами, находящимися в публичном доступе.

Заявитель не обосновал, каким образом отсутствие в составе конкурсной документации копий документов, подтверждающих факт и (или) обстоятельства возникновения у муниципального образования права владения и (или) пользования незарегистрированным недвижимым имуществом, ограничивает его право в подаче заявки на участие в конкурсе.

Вместе с тем, Комиссия усматривает иные нарушения процедуры проведения торгов, которые выразились в следующем.

В соответствии с п. 12, 13 ч. 1 ст. 46 Закона о концессионных соглашениях по концессионному соглашению, объектом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, в конкурсную документацию также включается:

-копия подготовленного в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере теплоснабжения, в сфере водоснабжения и водоотведения отчета о техническом обследовании передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества;

-копии годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности за три последних отчетных периода организации, осуществлявшей эксплуатацию передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества, в случае, если данная организация осуществляла эксплуатацию этого имущества в какой-либо момент в течение указанных периодов и была обязана вести бухгалтерский учет в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете.

Цели проведения технического обследования определены статьей 37 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

Требования к проведению технического обследования централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения утверждены приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 05.08.2014 № 437/пр.

В нарушение п. 12, 13 ч. 1 ст. 46 Закона о концессионных соглашениях Конкурсная документация, утв. постановлением администрации Советского городского поселения Советского района Кировской области № 801 от 24.10.2018, не содержит копии отчета о техническом обследовании Объекта соглашения, а также годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности за три последних отчетных периода организации, осуществлявшей эксплуатацию передаваемых объектов.

На заседании комиссии 20.12.2018 г. представители Организатора торгов подтвердили нахождение указанных документов у Конкурсной комиссии. Вместе с тем, наличие объективных обстоятельств, препятствующих размещению указанных документов в составе конкурсной документации на официальном сайте www.torgi.gov.ru, не подтверждено.

Довод Организатора торгов о неиспользовании ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» права на направление запроса о разъяснении конкурсной документации Комиссия считает несостоятельным.

Нежелание хозяйствующего субъекта воспользоваться правом на обращение к Организатору торгов с запросом о разъяснении документации, об ознакомлении с имуществом не исключает обязанность Организатора торгов по размещению информации, предусмотренной ч. 1 ст. 46 Закона о концессионных соглашениях. Нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов является существенным.

Наряду с запретами, установленными [частью 1](#) статьи 17 Закона о защите конкуренции, при проведении торгов, если организаторами торгов являются органы местного самоуправления, а также в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается не предусмотренное законодательством ограничение доступа к участию в торгах ([часть 2 статьи 17](#) Закона о защите конкуренции).

Неразмещение в сообщении о проведении торгов копии отчета о техническом обследовании передаваемого по концессионному соглашению имущества, а также копии годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности существенно нарушает права и интересы потенциальных участников на получение достоверной информации, что в свою очередь приводит к ограничению доступа к обязательным для размещения сведениям.

Отсутствие возможности по ознакомлению с такой информацией в сообщении создает объективную угрозу для неправильного восприятия участником конкурентной процедуры своих прав и обязанностей по исполнению договора. Данное обстоятельство может привести к ограничению доступа к участию в торгах в виду невозможности адекватного понимания последствий возникновения обязательств, что нарушает запрет, установленный [частью 2 статьи 17](#) Закона о защите конкуренции.

Кроме того, в соответствии ч. 4 ст. 29 Закона о концессионных соглашениях конкурсная комиссия в течение трех рабочих дней со дня подписания членами конкурсной комиссии протокола проведения предварительного отбора участников конкурса, но не позднее чем за шестьдесят рабочих дней до дня истечения срока представления конкурсных предложений в конкурсную комиссию направляет участникам конкурса уведомление с предложением представить конкурсные предложения.

Аналогичное положение предусмотрено п. 19.6 Конкурсной документации.

Довод Организатора торгов о том, что уведомление с предложением представить конкурсные предложения направляется участникам конкурса в течение 60 дней со дня проведения предварительного отбора, основан на ошибочном толковании норм Закона о концессионных соглашениях.

Частью 4 статьи 29 Закона о концессионных соглашениях установлена обязанность конкурсной комиссии уведомить заявителей о принятом решении по результатам предварительного отбора и направить лицам, допущенным до участия в конкурсе, предложение представить конкурсные предложения.

Данная норма также содержит указание на то, что уведомление должно быть направлено не позднее 60 рабочих дней до даты окончания срока представления конкурсных предложений.

Буквальное прочтение указанной нормы позволяет прийти к выводу о том, что период с даты направления уведомления о результатах предварительного отбора до даты окончания срока подачи участниками конкурсных предложений должен составлять не менее 60 рабочих дней.

Таким образом, указанное положение устанавливает период, в течение которого участниками конкурса могут быть поданы конкурсные предложения.

В соответствии с извещением № 251018/0905619/04 от 25.10.2018:

дата вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе: 11.12.2018 г. (п. 18.1 Конкурсной документации);

дата подписания протокола предварительного отбора: 11.12.2018 г. (п. 19.1 Конкурсной документации);

дата начала представления конкурсных предложений: 12.12.2018 г. (п. 16.1 Конкурсной документации);

дата окончания представления конкурсных предложений: 18.12.2018 г. (п. 16.1 Конкурсной документации);

дата вскрытия конвертов с конкурсными предложениями: 18.12.2018 г. (п. 20.1 Конкурсной документации).

Срок подачи конкурсных предложений, определенный Организатором торгов в сообщении о проведении конкурса, составляет 5 рабочих дней.

Сокращение Организатором торгов установленного законом срока подачи конкурсных предложений создает дополнительное ограничение участникам торгов на право заключения концессионного соглашения, а также условия, которые приводят либо могут привести к ограничению участия лиц в торгах.

Комиссия Кировского УФАС России пришла к выводу, что потенциальные претенденты были лишены возможности участия в торгах вследствие неполучения полной информации об объекте концессионного соглашения, а установленные нарушения порядка проведения торгов повлекли грубые нарушения прав и законных интересов участников конкурса.

Комиссия считает, что нарушение антимонопольного законодательства произошло по вине Организатора торгов – администрации Советского городского поселения Советского района Кировской области.

При решении вопроса об устранении нарушений законодательства Комиссия приходит к выводу, что устранение нарушения антимонопольного законодательства возможно путем выдачи администрации Советского городского поселения Советского района Кировской области предписания об отмене протоколов конкурсной комиссии № 1 от 11.12.2018 вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе; № 2 от 11.12.2018 предварительного отбора участников конкурса, а также о внесении изменений в документацию о торгах.

На основании изложенного, руководствуясь ч. 20 ст. 18.1, п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Волго-Вятские коммунальные системы» обоснованной в связи с нарушением Организатором торгов – администрацией Советского городского поселения Советского района Кировской области ч. 2 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения на территории Советского городского поселения (извещение № 251018/0905619/04, лот № 1).
2. Выдать администрации Советского городского поселения Советского района Кировской области предписание о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка организации и проведения торгов.

В соответствии со ст. 52 Закона о защите конкуренции решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия.