

ООО «РО ТКО АО «Эко-Система Астраханской области»

Россия, 414057, г. Астрахань, ул. Рождественского, д. 4.

Тел.: +7 (8512) 60-02-30, факс 8 (8512) 63-32-69

Электронная почта: ast-ecoservice@eco-system.ru

Исх. № 7
от 10 января 2017 г.

В управление федеральной антимонопольной
службы по Астраханской области

414000 г. Астрахань ул. Шаумяна д.47

Копия: В Федеральную Антимонопольную
службу

123995, г. Москва, ул. Садовая - Кудринская, д. 11

ЖАЛОБА

НА ПОЛОЖЕНИЯ КОНКУРСНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ

1. **Организатор конкурса:** Министерство жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области, адрес: 414000/г. Астрахань, ул. Советская, д. 12, тел.: (8512) 52-50-23 (приемная).

Ответственные лица Организатора:

Корнилова Екатерина Борисовна - начальник отдела инвестиционной политики, обращения с отходами и капитального ремонта МКД министерства жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области, телефон (8512) 52- 50-21.

Кузьмина Олеся Андреевна - главный специалист отдела инвестиционной политики, обращения с отходами и капитального ремонта МКД министерства жилищно-коммунального хозяйства Астраханской области, телефон (8512) 52- 50-21.

2. **Адрес официального сайта на котором размещена информация о размещении заказа:** www.torgi.gov.ru.

3. **Дата опубликования извещения:** 25 ноября 2016 года.

4. **Дата и время подачи и окончания приема заявок:** 23.12.2016-13.01.2016

5. **Дата подведения итогов:** 20.01.2017.

6. **Номер сообщения:** 251116/13405074/02.

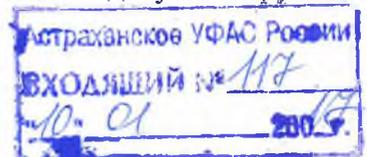
7. **Наименование конкурса:** отбор регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами и заключение соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Астраханской области (зона деятельности 1).

8. **Обжалуемые действия:** незаконное проведение конкурса, несоответствие конкурсной документации Закону о защите конкуренции.

9. **Заявитель:** Общество с ограниченной ответственностью «Региональный оператор по обращению с ТКО Астраханской области «Эко-Система Астраханской области», 414057, г. Астрахань, ул. Рождественского, д. 4, литер Н, тел.:+7-985-776-06-85.

10. **Доводы жалобы:**

25 ноября 2016 года Министерством ЖКХ Астраханской области в соответствии с постановлением № 42-п от 23.09.2016 "Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами на территории Астраханской области объявлен открытый конкурс по "отбору регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами и заключению соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Астраханской области (зона деятельности 1). Согласно решению №100-НТ-04-16 Управления Федеральной антимонопольной службы по Астраханской области по делу о нарушении



процедуры торгов и порядка заключения договоров от 14.12.2016г., конкурс был приостановлен, а Министерство было признано нарушившим подпункты «е» и «и» пункта 12 Правил проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2016 г. № 881, части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции и выдано предписание об устранении допущенных нарушений.

Новое извещение о проведении конкурса и конкурсная документация с изменениями размещены Организатором на сайте www.torgi.gov.ru. Конкурс включает один лот и направлен на определение регионального оператора по обращению с ТКО на территории Астраханской области (за исключением МО "ЗАТО Знаменск", в отношении которого проводится отдельный аналогичный конкурс).

Пунктом 4.1.2. конкурсной документации предусмотрено обеспечение заявки в размере 70.432.799 (Семьдесят миллионов четыреста тридцать две тысячи семьсот девяносто девять) рублей.

В соответствии со ст. 1 ФЗ "Об отходах производства и потребления" № 89-ФЗ от 24.06.1998 под твердыми коммунальными отходами понимаются - отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами.

Правовое регулирование в области обращения с отходами осуществляется настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами (ст. 2 ФЗ № 89-ФЗ).

В соответствии со ст. 6 указанного закона к полномочиям субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами относятся (в частности):

- разработка, утверждение и реализация региональных программ в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами;
- участие в разработке и выполнении федеральных программ в области обращения с отходами;
- **регулирование деятельности региональных операторов, за исключением установления порядка проведения их конкурсного отбора;**
- разработка и утверждение территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами.

Статьей 13.3 ФЗ № "Об отходах производства и потребления" № 89-ФЗ от 24.06.1998 предусмотрено, что в целях организации и осуществления деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению отходов уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается территориальная схема в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (далее - территориальная схема обращения с отходами).

Территориальная схема обращения с отходами разрабатывается в соответствии с документами территориального планирования и должна включать в себя:

- данные о нахождении источников образования отходов на территории субъекта Российской Федерации (с нанесением источников их образования на карту субъекта Российской Федерации); данные о количестве образующихся отходов на территории субъекта Российской Федерации с разбивкой по видам и классам опасности отходов;
- данные о целевых показателях по обезвреживанию, утилизации и размещению отходов, установленных в субъекте Российской Федерации (с разбивкой по годам);
- данные о нахождении мест накопления отходов на территории субъекта Российской Федерации;
- данные о месте нахождения объектов по обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, в том числе твердых коммунальных отходов;
- баланс количественных характеристик образования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
- схему потоков отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, от источников их образования до объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, которая включает в себя графические обозначения мест, количество образующихся отходов, количество объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов.

Территориальная схема обращения с отходами подлежит согласованию с соответствующими территориальными органами уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти. Требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами утверждаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением министерства ЖКХ Астраханской области № 42-П от 23.09.2016 утверждена территориальная схема обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами на территории Астраханской области. В соответствии со ст. 24.6 ФЗ № "Об отходах производства и потребления" № 89-ФЗ от 24.06.1998 сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, захоронение твердых коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации обеспечиваются региональным оператором в соответствии с региональной программой в области обращения с отходами и территориальной схемой обращения с отходами.

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

Статус регионального оператора присваивается на срок не менее чем десять лет. Содержание и порядок заключения соглашения между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и региональными операторами, условия проведения торгов на осуществление сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 5 сентября 2016 г. №881 "О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами" установлены требования к порядку и условиям проведения конкурса по выбору регионального оператора.

Заявитель считает, что у Организатора отсутствует право на проведение указанного

конкурса, а некоторые оценочные критерии, указанные в конкурсной документации, не соответствуют действующему законодательству РФ в сфере обращения коммунальных отходов и ущемляют права и законные интересы потенциальных участников конкурса, а именно:

1) Пунктом 4.1.2 конкурсной документации по-прежнему, несмотря на выданное Организатору предписание об устранении допущенных нарушений, установлен размер обеспечения заявки в сумме 70.432.799 руб.

В силу п. 22 Приказа ФАС России № 67 от 10 февраля 2010 года организатором конкурса или аукциона может быть установлено требование о внесении задатка. При этом размер задатка определяется организатором конкурса или аукциона. В случае если организатором конкурса или аукциона установлено требование о внесении задатка, такое требование в равной мере распространяется на всех участников конкурса или аукциона и указывается в извещении о проведении конкурса или аукциона.

Согласно разъяснений ФАС России по применению статьи 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и Приказа ФАС России № 67 от 10 февраля 2010 г. правилами проведения торгов не регулируется порядок определения размера задатка, поэтому при проведении конкурса, аукциона размер задатка и необходимость его внесения определяются организатором торгов. Однако существует судебная практика, согласно которой при проведении торгов размер задатка должен соответствовать целям антимонопольного законодательства. В частности, при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа в Постановлении от 20 мая 2013 г. N Ф03-829/2013 указал, что установление размера задатка, в разы превышающего начальную цену аукциона, идет в противоречие с целями антимонопольного регулирования, поскольку фактически направлено на ограничение доступа к участию в аукционе. Таким образом, **определение задатка полностью относится к компетенции организатора торгов, вместе с тем, размер не должен быть необоснованно высоким, в том числе в разы превышать начальную цену аукциона.** Аналогичная сумма предусмотрена и для обеспечения обязательств по соглашению с региональным оператором (п. 5.1.4). При этом, в соответствии с п. 5.1.6 Организатором установлены критерии для банковской гарантии, обеспечивающей только заявку участников конкурсного отбора, а не обязательства по Соглашению. Заявитель полагает, что право Организатора конкурсного отбора самостоятельно устанавливать размер обеспечения заявки не должно иметь своей целью ограничение доступа к торгам или приводить к ограничению конкуренции. Статьей 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что федеральным органам исполнительной власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Таким образом, несмотря на отсутствие в приведенных выше Правилах требований к размеру обеспечения заявки, право организатора торгов самостоятельно устанавливать размер обеспечения заявки не является безусловным и безграничным.

Обеспечение заявки и его размер устанавливаются организатором аукциона в случае необходимости и целесообразности. При этом организатором конкурсного отбора предоставленное ему право по установлению размера обеспечения заявки должно быть использовано добросовестно, с соблюдением положений законодательства о недопущении ограничения конкуренции на том или ином товарном рынке. Установив размер обеспечения заявки в 70 432 799 руб., Организатор конкурсного отбора тем самым ограничил свободный

доступ к участию в Конкурсе, в том числе для субъектов, которые возможно располагали денежными средствами, необходимыми для внесения обеспечения исполнения обязательств по соглашению и для реализации иных обязанностей регионального оператора по Соглашению, но не имели возможности одновременно внести установленное Организатором конкурсного отбора обеспечение заявки. Кроме этого, Организатор, установив период времени подготовки заявки с 23 декабря по 13 января 2017 года без учета количества праздничных дней, существенно ограничил возможности участников на получение требуемой банковской гарантии.

В силу части 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции наряду с установленными частью 1 статьи запретами при проведении торгов, если организаторами или заказчиками торгов являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах. В рассматриваемом случае установление обеспечения заявки в необоснованном размере и в таких жестких временных условиях изначально лишает какое-то количество субъектов права на участие в таком аукционе. Такие действия Организатора конкурсного отбора сужают круг потенциальных участников торгов, следствием чего является ограничение конкуренции, что противоречит требованиям ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

2) В соответствии со статьей 5 ФЗ "Об отходах производства и потребления" № 89-ФЗ от 24.06.1998г. к полномочиям Российской Федерации в области обращения с отходами относится определение порядка ведения государственного кадастра отходов и организация его ведения. Статьей 20 указанного закона установлено, что государственный кадастр отходов включает в себя:

- федеральный классификационный каталог отходов (ФККО);
- государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО);
- банк данных об отходах и о технологиях утилизации и обезвреживания отходов различных видов.

ГРОРО включает в себя свод систематизированных сведений об эксплуатируемых объектах хранения и захоронения отходов, соответствующих требованиям, установленным законодательством Российской Федерации.

Формирование ГРОРО осуществляется на основании информации об объектах размещения отходов, полученной в результате их инвентаризации, проведенной в соответствии с Правилами инвентаризации объектов размещения отходов, утвержденными приказом Минприроды России от 25.02.2010 №49.

Согласно п. 7 ст. 12 ФЗ "Об отходах производства и потребления" № 89-ФЗ от 24.06.1998 запрещается размещение отходов на объектах, не внесенных в ГРОРО.

В соответствии с Приложением № 1 к конкурсной документации отходы, образующиеся в зоне деятельности регионального оператора 1 планируется размещать на 3 действующих полигонах ТБО, включенных в ГРОРО в Красноярском районе, в с. Тумак Володарского района и в Лиманском районе.

Для более рационального движения отходов по согласованию с региональным оператором и ОМС будут оборудованы площадки для временного накопления отходов с дальнейшей их перевозкой на указанные полигоны.

Схема обращения с отходами предусматривает деление Астраханской области в соответствии с особенностями социально-экономического развития муниципальных образований Астраханской области на 2 логистических кластера обращения с ТКО (далее - зона деятельности регионального оператора) (пункт 9.2 Схемы обращения с отходами).

В соответствии с пунктом 9.3 Схемы обращения с отходами зона деятельности регионального оператора 1 включает в себя следующие муниципальные образования, с общей численностью населения 993 892 человека:

1. Муниципальное образование "Ахтубинский район";
2. Муниципальное образование "Володарский район";
3. Муниципальное образование "Енотаевский район";
4. Муниципальное образование "Икрянинский район";
5. Муниципальное образование "Камызякский район";
6. Муниципальное образование "Красноярский район";
7. Муниципальное образование "Лиманский район";
8. Муниципальное образование "Наримановский район";
9. Муниципальное образование "Приволжский район";
10. Муниципальное образование "Харабалинский район";
11. Муниципальное образование "Черноярский район"
12. Муниципальное образование "Город Астрахань".

Зона деятельности регионального оператора 2 включает в себя муниципальное образование "Закрытое административное территориальное образование Знаменск", с общей численностью населения 27 634 человек (пункт 9.4 Схемы обращения с отходами).

Согласно пункту 7.2 Схемы обращения с отходами на территории Астраханской области расположено 7 объектов размещения отходов, включенных в ГРОРО:

1. ЗАО «Астраханский Промышленно-Экологический Комплекс» (наименование объекта размещения ТКО, (адрес месторасположения): полигон для депонирования брикетированных твердых бытовых отходов (далее - ТБО) (Астраханская область, Наримановский район, 5 км. Западнее с. Рассвет, 10,5 км. Южнее с. Волжское);
2. МУП с Красный Яр «АвангардЪ» (наименование объекта размещения ТКО, (адрес месторасположения): полигон ТБО (Астраханская область, Красноярский район, на расстоянии 1 км. Северо-восточнее с. Кр. Яр);
3. МП «Капьяржилкомхоз» МО ЗАТО Знаменск АО (наименование объекта размещения ТКО, (адрес месторасположения): полигон ТБО (416540, Астраханская область, г. Знаменск, Промзона № 3);

4. ООО «Газпром добыча Астрахань» (наименование объекта размещения ТКО, (адрес месторасположения): полигон твердых отходов - размещения твердых промышленных и ТБО (Астраханская область, Красноярский район, п. Аксарайский);
5. МООО «ЭКОЛОГ» (наименование объекта размещения ТКО, (адрес месторасположения): полигон ТКО (Астраханская область, Лиманский район, 1,5 км юго-западнее р.п. Лиман);
6. Южный филиал ООО «Газпром энерго» (Шламонакопитель);
7. ООО «Единый санитарно-эпидемиологический комплекс» (наименование объекта размещения ТКО, (адрес месторасположения): свалка ТБО пос. Тумак (Полигон ТБО с. Тумак).

Подпунктом «б» пункта 12 Правил № 881 определено, что документация об отборе содержит описание границы зоны деятельности регионального оператора и направления транспортирования отходов в пределах этой зоны в соответствии с территориальной схемой обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (далее - схема обращения с отходами).

Согласно пункту 7.1 Документации описание границы зоны деятельности регионального оператора 1 и направления транспортирования отходов в пределах этой зоны в соответствии со схемой обращения с отходами Организатором конкурсного отбора приведены в приложении № 1 к Документации.

Согласно решению №100-НТ-04-16 Управления Федеральной антимонопольной службы по Астраханской области по делу о нарушении процедуры торгов и порядка заключения договоров от 14.12.2016г было установлено, что при описании направления транспортирования отходов в пределах зоны деятельности регионального оператора 1 Организатор конкурсного отбора указал из 5 объектов размещения отходов, включенных в ГРОРО и действующих в границах зоны деятельности регионального оператора 1, только 4.

Довод представителя Организатора конкурсного отбора о том, что полигон для депонирования брикетированных твердых бытовых отходов, расположенный по адресу: Астраханская область, Наримановский район, 5 км западнее с. Рассвет, 10,5 км южнее с. Волжское, и принадлежащий ЗАО «Астраханский Промышленно-Экологический Комплекс», не включен в описание направления транспортирования отходов в пределах зоны деятельности регионального оператора 1, содержащееся в приложении № 1 Документации, из-за отсутствия у ЗАО «Астраханский Промышленно-Экологический Комплекс» соответствующей лицензии, был признан незаконным, поскольку ни на момент опубликования Документации на официальном сайте, ни на момент рассмотрения жалобы в Схему обращения с отходами изменения внесены не были, тогда как Разделом 10 Схемы обращения с отходами возможность пересмотра Схемы обращения с отходами Министерством предусмотрена. Как следует из материалов дела, Министерство так и не воспользовалось такой возможностью. Таким образом, Организатор конкурсного отбора по-прежнему нарушает подпункт «б» пункта 12 Правил № 881 путем не указания в приложении №1 Документации полигона для депонирования брикетированных твердых бытовых отходов, расположенного по адресу: Астраханская область, Наримановский район, 5 км западнее с. Рассвет, 10,5 км южнее с. Волжское, и принадлежащего ЗАО «Астраханский Промышленно-Экологический Комплекс», как объекта размещения ТКО, при описании направления транспортирования отходов в пределах зоны деятельности регионального оператора 1.

3) Явное ограничение возможности участия в конкурсе ЗАО «Астраханский Промышленно-Экологический Комплекс» наводит на мысль о наличии коррупционной составляющей. Хочется обратить внимание комиссии уполномоченного органа, что в последнее время Правительство Российской Федерации и лично Президент уделяют огромное внимание

вопросу пресечения заинтересованности со стороны Заказчиков, а также созданию равных условий, способствующих здоровой конкуренции.

Предпосылки возможной заинтересованности выражаются в том, что указанные Организатором 3 места размещения отходов удалены от границ города Астрахани на 50 км., 52 км. и 110 км. соответственно, а полигон для депонирования брикетированных ТКО, расположенный в Наримановском районе Астраханской области (западнее с. Рассвет), обслуживаемый ЗАО "Астраханский Промышленно-Экологический Комплекс" на расстоянии всего в 30 км. Кроме всего прочего, выявленное противоречие приведет к росту тарифа для конечного потребителя услуги регионального оператора в связи с увеличением расходов перевозчиков ТКО на транспортировку отходов к месту конечного размещения и увеличения периода оборота транспортных средств. Говоря о перспективном обустройстве в будущем 10 вспомогательных объектов (мусороперегрузочные мощности с элементами сортировки отходов), Организатор ни словом не упоминает про современный мусоросортировочный комплекс ЗАО "АПЭК", расположенный в непосредственной близости от регионального центра.

4) Пунктом 2.7 Таблицы 1 «Критерии конкурсного отбора, их минимальные и (или) максимальные значения и величина значимости» Раздела 8 «Критерии конкурсного отбора» Документации определено, что в целях выявления Организатором конкурсного отбора лучших условий исполнения Соглашения в соответствии, в том числе с критерием «обеспеченности» конкурсного отбора участнику такого отбора необходимо указать наличие либо отсутствие обязательства по строительству или модернизации объекта по обработке, обезвреживанию не позднее 2018 года.

В то же время для подтверждения заявленных значений по данному критерию конкурса участник конкурсного отбора должен предоставить, в том числе копии договоров, соглашений с наличием обязательств такого участника по строительству и (или) модернизации таких объектов в срок не позднее чем через 3 года со дня опубликования Документации (концессионное соглашение, соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерстве, инвестиционное соглашение).

Такое описание в Документации указанных положений приводит к их противоречию, что может повлечь ущемление прав потенциальных участников данного отбора.

Указанные противоречия ограничивают конкурентную борьбу участников при равных количественных и качественных характеристиках.

В силу требований п.2 4.1 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе запрещается создание участнику торгов преимущественных условий участия в торгах.

На основании вышеизложенного,

ПРОШУ:

- 1) До рассмотрения настоящей жалобы приостановить проведение оспариваемого конкурса.
- 2) Признать жалобу Заявителя обоснованной и выдать Организатору конкурса

ООО «РО ТКО АО «Эко-Система Астраханской области»
Россия, 414057, г. Астрахань, ул. Рождественского, д. 4.
Тел.: +7 (8512) 60-02-30, факс 8 (8512) 63-32-69
Электронная почта: ast-ecoservice@eco-system.ru

предписание об устранение выявленных нарушений ФЗ № 135-ФЗ "О защите конкуренции" путем аннулирования открытого конкурса на отбор регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами и заключение соглашения об организации деятельности по обращению с твердыми коммунальными отходами на территории Астраханской области (зона деятельности 1).

Приложение:

- копия извещения и конкурсной документации.

Генеральный директор

ООО «Региональный оператор по обращению
с ТКО Астраханской области «Эко-Система Астраханской области»



Павин Александр Петрович

«10» январь 2017 г.