

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

о возбуждении дела об административном правонарушении

№ 4-7.32-1945/00-04-18

и проведении административного расследования

«30» октября 2018 г.

г. Москва

Я, заместитель начальника Управления контроля строительства и природных ресурсов ФАС России <...>, 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), и принятое по результатам рассмотрения указанной жалобы решение ФАС России от 30.01.2018 № Т-7/18, в отношении <...>,

У С Т А Н О В И Л А:

В ФАС России 15.01.2018 (вх. № 4771/18) поступила жалоба 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) (далее – Конкурс № 1, Конкурс № 2, Конкурс № 3; Конкурсы; Жалоба).

Жалоба была принята к рассмотрению ФАС России в порядке, установленном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

В ходе рассмотрения Жалобы Комиссией ФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров № 85 (далее – Комиссия ФАС России) было установлено следующее.

04.12.2017 на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» www.torgi.gov.ru (далее – официальный сайт) Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области 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.

Согласно Жалобе документация 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) содержала 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 (далее – проект Соглашения), 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 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон 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 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).

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 разделному 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 Требований 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 пришла к выводу, что требование об обеспечении региональным оператором строительства объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами не могло 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 пришла к выводу, что Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области при установлении в проекте Соглашения, заключаемого по результатам Конкурсов и являющегося частью Конкурсной документации, данной обязанности, были нарушены требования пункта 12 Правил.

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
<i>Стоимостные критерии оценки</i>		
1	Приведенная стоимость услуги регионального оператора (DV)	0,2
<i>Нестоимостные критерии оценки</i>		
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 14.7 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:

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

где:

C_{DN}^i – количество баллов по критерию DV;

$DV_{\text{пред } i}$ – 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;

$$C_{DN}^i = 0, \text{ если } DV_{\text{пред } i} > DV_{\max} \text{.} \text{»}.$$

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 пришла к выводу, что установленный Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области порядок оценки заявок и присвоения баллов по критериям приведенной стоимости услуги регионального оператора, надежности, оперативности, исполнительности противоречил требованиям пункта 43 Правил и пункта 12.8.4 Конкурсной документации.

Следовательно указанные действия Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства привели к нарушению пункта 43 Правил.

Согласно Конкурсной документации (пункт 2.5 Таблицы 1) Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области была 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 Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области 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 пришла к выводу, что Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области при разбивке в Конкурсной документации критерия мощности на подкритерии был нарушен подпункт «а» пункта 22 Правил.

По результатам рассмотрения Жалобы Комиссией ФАС России было принято решение от 30.01.2018 № Т-7/18 о признании Жалобы обоснованной (далее – Решение), Министерству энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области было выдано обязательное для исполнения предписание от 30.01.2018 № Т-7/18 (далее – Предписание).

Решение, Предписание были обжалованы Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области в Арбитражный суд города Москвы (дела №№ А40-23529/18, А40-28521/18).

Производство по указанным делам было прекращено 29.03.2018 и 04.04.2018 соответственно в связи с отказом Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области от заявленных требований.

Письмом от 13.04.2018 № 11-01-82/2867 (вх. № 64704/18 от 25.04.2018) Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области направило в ФАС России документы и сведения, согласно которым Предписание Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области было исполнено.

Конкурсная документация была утверждена Министром энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области <...> 05.12.2017.

Таким образом, в действиях <...> при утверждении Конкурсной документации обнаружены признаки нарушения пунктов 12, 22, 43 Правил.

Ответственность за нарушение установленных законодательством Российской Федерации процедуры и порядка организации и проведения обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов предусмотрена частью 10 статьи 7.32.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП).

Согласно части 10 статьи 7.32.4 КоАП нарушение установленных законодательством Российской Федерации процедуры и порядка организации и проведения обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества, за исключением случаев, предусмотренных частями 1-9 статьи 7.32.4 КоАП и статьями 7.29-7.32 и 7.32.3 КоАП влечет наложение административного штрафа

на должностных лиц в размере от трех тысяч до десяти тысяч рублей.

Указанные материалы и данные являются достаточными для возбуждения дела.

Руководствуясь статьями 28.1, 28.7 КоАП

О П Р Е Д Е Л И Л А:

1. Возбудить в отношении <...> дело № 4-7.32-1945/00-04-18 об административном правонарушении по признакам нарушения пунктов 12, 22, 43 Правил, выразившихся в установлении для регионального оператора обязанности по строительству объектов по обращению с твердыми коммунальными отходами; установлении в Конкурсной документации критерия мощности, не соответствующего положениям Правил; установлении ненадлежащего порядка оценки заявок и присвоения баллов по критериям приведенной стоимости услуги регионального оператора, надежности, оперативности, исполнительности, ответственность за которое предусмотрена частью 10 статьи 7.32.4 КоАП.

2. Провести административное расследование.

3. В соответствии со статьей 26.10 КоАП <...> надлежит в трехдневный срок со дня получения настоящего определения представить в ФАС России следующие заверенные надлежащим образом сведения (документы и материалы):

- письменные пояснения о причинах и условиях, способствовавших совершению административного правонарушения;
- паспортные данные (с указанием даты и места рождения, места регистрации), адрес фактического места проживания;
- документы, подтверждающие полномочия по проведению Конкурса;
- документы о назначении на должность Министра энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области;
- сведения о материальном положении (справка о заработной плате за последние 6 месяцев, а также информацию об иных доходах (при наличии));
- письменные пояснения по существу рассматриваемого дела.

4. <...> явиться «19» ноября 2018 г. в «10» час. «30» мин. по адресу: 123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 11, этаж 2, каб. № 255, для дачи объяснений по факту нарушения, а также для подписания протокола об административном правонарушении либо направить защитника с надлежащим образом оформленными полномочиями на участие в административном производстве по делу № 4-7.32-1945/00-04-18, со всеми правами, предусмотренными статьей 25.5 КоАП.

Неявка в указанный срок будет расценена как отказ от подписания протокола.

В соответствии с частью 1 статьи 25.1 КоАП лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической

помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с КоАП.

В соответствии с частью 4 статьи 25.5 КоАП защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении.