Управление муниципальных закупок Администрации города Челябинска

454080, г. Челябинск, ул. Сони Кривой, д.32

Управление транспорта Администрации города Челябинска

454091, г. Челябинск, ул. Красная, д. 65

ИП Бакшаков Т.А.

457220, Челябинская область, Чесменский район, с. Чесма, ул. Заречная, д. 13

ООО «РТС-тендер»

121151, г. Москва, набережная Тараса Шевченко, д.23-А

РЕШЕНИЕ

по делу № 074/06/105-367/2019 (№ 200-ж/2019)

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Резолютивная часть решения оглашена 04.04.2019

В полном объеме решение изготовлено 09.04.2019

Комиссия по контролю в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии: <...> -

Членов Комиссии: <...> -

<...> -

в ходе рассмотрения жалобы ИП Бакшакова Т.А., в присутствии:

- представителей Управления муниципальных закупок Администрации города Челябинска (далее – уполномоченный орган) <...>, действующих на основании доверенностей от 26.06.2018 № 61, от 13.12.2018 № 93;

- представителей Управления транспорта Администрации города Челябинска (далее – заказчик) <...>, действующих на основании служебного удостоверения № 134 от 17.12.2018, доверенности от 09.01.2019 № 01;

- представителя ИП Бакшакова Т.А. (далее – заявитель) <...>, действующего на основании доверенности от 28.03.2019,

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России 28.03.2019 поступила жалоба заявителя на действия заказчика при проведении электронного аукциона на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам: № 1 «Железнодорожный вокзал – Аэропорт», № 41 «ДК Строителей –

Аэропорт», № 45 «Автобусный парк – Аэропорт» города Челябинска (извещение №0169300000119000237) (далее – аукцион, закупка).

Согласно представленным документам 18.03.2019 уполномоченным органом объявлено о проведении аукциона.

Начальная (максимальная) цена контракта – 92 381 307 рублей, 39 копеек.

Срок окончания подачи заявок на участие в аукционе – 03.04.2019 в 09:00.

На момент рассмотрения жалобы заявителя контракт не заключен.

На заседании Комиссии представитель заявителя поддержал доводы жалобы и указал следующее.

В документации о закупке в нарушение законодательства о защите конкуренции в один лот объединены 3 муниципальных маршрута, что не позволяет принять участие в закупке заявителю, в том числе по причине необходимости наличия большого количества транспортных средств, необходимых для осуществления перевозок, а также денежных средств в размере 10 161 943 рубля 81 копейка в качестве обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта.

Представители заказчика, уполномоченного органа с доводами жалобы не согласились, представили письменные пояснения и на заседании Комиссии указали, что в случае выполнения работ различными хозяйствующими субъектами, возможно возникновение ситуации, при которой заинтересованные в увеличении пассажиропотока перевозчики будут устанавливать одновременный выход автобусов на то время, когда пассажиропоток максимален, при этом, стремиться опередить других перевозчиков на остановочных пунктах. Это может привести к перебоям транспортного обслуживания, неравномерным интервалам движения, а также причинить финансовый ущерб добросовестным перевозчикам в виде недополученных доходов. Конечным результатом такой деятельности могут быть срывы транспортного обслуживания, острая социальная напряженность, временное (до нескольких месяцев ввиду длительности процедур) отсутствие в поселке Аэропорт транспортной связи с городом.

Заслушав пояснения сторон, изучив представленные документы и материалы, руководствуясь статьей 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), Комиссия пришла к следующим выводам.

В силу пункта 3 части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе сфера правового регулирования законодательства о контрактной системе распространяется на правоотношения, связанные с заключением гражданско-правовых договоров, предметом которых являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества).

Согласно части 1 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у

единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В соответствии с частью 4 статьи 24 Закона о контрактной системе под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Согласно части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В силу пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

Как следует из пункта 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе, в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости).

Согласно части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Исходя из совокупного толкования указанных положений законодательства о контрактной системе и антимонопольного законодательства, преследующих единые цели и задачи, следует, что запрещаются любые действия, которые приводят или могут привести к ограничению (устранению, недопущению) конкуренции, как с точки зрения их фактического, так и возможного влияния на конкурентную среду при проведении закупок.

Согласно пункту 3.1. части 2 информационной карты аукционной документации объектом закупки является выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам:

- № 1 «Железнодорожный вокзал – Аэропорт»;
- № 41 «ДК Строителей – Аэропорт»;
- № 45 «Автобусный парк – Аэропорт» города Челябинска.

Указанные маршруты включены в Реестр муниципальных маршрутов регулярных перевозок города Челябинска и утверждены постановлением Администрации

города Челябинска от 13.02.2019 № 71-п.

Как следует из доводов жалобы, по каждому маршруту имеется отдельное техническое задание, согласно которому:

- по маршруту № 1 требуется 3 единицы автобуса большого класса, 1 единица - особо большого класса;

- по маршруту № 41-4 единицы среднего класса, 2 единицы большого класса;

- по маршруту № 45 - среднего класса - 1 единица, большого класса - 2 единицы. Таким образом, для выполнения контракта участнику потребуется 7 единиц большого класса, 5 единиц среднего класса, 1 единица особо большого класса.

Так, в Российской Федерации согласно информации, представленной ЛиАЗ (ООО «Ликинский автобусный завод»), автобусы особо большого класса начнут производиться только во 2 квартале 2019 года, в открытом доступе предложения о продаже автобусов особо большого класса имеются со сроком поставки от 30 до 90 дней. Одновременно, согласно пункту 1.6 проекта контракта (приложение № 3 к документации об аукционе), сроки выполнения работ: начало выполнения - не позднее 10 календарных дней с даты заключения контракта, но не ранее чем с 1 мая 2019 года.

Кроме этого, для участия в торгах нужно иметь денежные средства в размере 10 161 943,81 рублей (обеспечение заявки и обеспечение исполнения контракта), что для большинства субъектов, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, является существенной суммой.

Вместе с тем, интерес малых предприятий к указанным маршрутам, по мнению заявителя, очевиден, например, на маршруте № 45 требуется в общей сложности только 3 единицы транспорта, а цена контракта составляет 30 666 334,03 рублей, не считая оплаты проезда и возмещения за перевозку льготников.

Помимо прочего, представитель заявителя отметил, что трасса движения маршрутов разная, таким образом, технологически связать данные маршруты невозможно. Возможность разделения лота на обслуживание каждого маршрута в отдельности подтверждается также тем, что цена в приложении № 2 к аукционной документации указана отдельно по каждому маршруту.

Представители заказчика, уполномоченного органа на заседании Комиссии пояснили, что маршруты № 1 «Железнодорожный вокзал - Аэропорт», № 41 «ДК Строителей - Аэропорт», № 45 «Автобусный парк - Аэропорт» предусмотрены в Реестре маршрутов регулярных перевозок с целью обеспечения стабильного транспортного обслуживания Аэропорта города Челябинска, поселка Аэропорт, а также в летний период садовых некоммерческих товариществ «Тракторосад 1, 2», «Дружба», «Учитель», «Мечел», «Аэропорт», «Лесная поляна» и других. Маршруты имеют большую социальную значимость и востребованность у жителей и гостей города. Однако наибольшее число пассажиров данных маршрутов составляют жители пос. Аэропорт и сотрудники АО «Челябинское авиапредприятие».

В настоящий момент, в том числе, ввиду реконструкции путепровода на пересечении улиц Монтажников и Морской в Металлургическом районе, все три маршрута взаимно дублируют друг друга на участке «Аэропорт» - «Тракторосад

1» - «Танкистов» ввиду отсутствия иных параллельных улиц и дорог на данном участке. В подтверждение указанных обстоятельств, представителем уполномоченного органа в материалы дела предоставлены сведения из программы-справочника «2ГИС».

При этом, остановочные пункты «Танкистов», «Тракторосад 1», находятся в зоне крупного транспортно-пересадочного узла, в который входят конечная автобуса «Мамина» и конечная троллейбуса «Поселок Первоозерный».

Кроме «уникального» пассажиропотока, распределенного по пути следования данных маршрутов, большая часть пассажиров совершает пересадку на указанном выше транспортно-пересадочном узле для дальнейшего совершения поездок на маршрутах автобуса, троллейбуса.

В рамках расчета начальной (максимальной) цены контракта в соответствии приказом Минтранса России от 08.12.2017 № 513 «О Порядке определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» производятся расчеты затрат перевозчиков на выполнение транспортной работы. В расчете используется плановый пассажиропоток, оплата за проезд от которого остается в распоряжении перевозчика.

Таким образом, по мнению заказчика, в случае выполнения работ различными хозяйствующими субъектами возможно возникновение ситуации, при которой заинтересованные в увеличении пассажиропотока перевозчики будут устанавливать одновременный выход автобусов на то время, когда пассажиропоток максимален, при этом, стремиться опередить других перевозчиков на остановочных пунктах. Это может привести к перебоям транспортного обслуживания, неравномерным интервалам движения, а также причинить финансовый ущерб добросовестным перевозчикам в виде недополученных доходов. Конечным результатом такой деятельности могут быть срывы транспортного обслуживания, острая социальная напряженность, временное (до нескольких месяцев ввиду длительности процедур) отсутствие в поселке Аэропорт транспортной связи с городом.

Кроме того, представители заказчика отметили, что условиями закупки не оговорены такие требования в отношении автобуса особо большого класса, как возраст автобуса, количество мест, экологические характеристики двигателя. Также не установлено, что автобус должен принадлежать перевозчику на праве собственности, следовательно, возможно заключение договора аренды с хозяйствующими субъектами, владеющими данными транспортными средствами.

При этом, Управлением транспорта проведен анализ хозяйствующих субъектов, с которыми имеется возможность заключить договоры аренды на транспортные средства особо большого класса в УРФО, а именно:

- АО «ТПАТП № 1» ИНН 7203193689;

- ЕМУП «Гортранс» ИНН 6608002732;

- АО «Трансэнерго» ИНН 7423023178.

Также на заседание Комиссии представителями заказчика представлены дополнительные сведения относительно хозяйствующих субъектов, у которых имеются транспортные средства особо большого и большого классов:

- ООО «Кременкульское АПТ» ИНН 7460015094;

- ООО «Общественный городской транспорт» ИНН 7453304360;

- ООО «Второй автобусный парк» ИНН 7460004617;

- ИП Деменюк С. А. ИНН 744700707608;

- АО «Трансэнерго» ИНН 7423023178;

- ИП Свезинский А. А. 744603218626.

В силу подпункта «ж» пункта 5 статьи 1 Федерального закона от 09.02.2007 N 16-ФЗ "О транспортной безопасности" (далее – Закон о транспортной безопасности) объекты транспортной инфраструктуры - технологический комплекс, включающий в себя, в том числе аэродромы, аэропорты, объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств.

Согласно части 10 статьи 9 Закона о транспортной безопасности план обеспечения транспортной безопасности аэропорта (аэродрома) является программой авиационной безопасности соответствующего аэропорта (аэродрома), предусмотренной международными стандартами Международной организации гражданской авиации в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, и разрабатывается с учетом требований, установленных международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Заказчиком в материалы дела представлена переписка с АО «Челябинское авиапредприятие» (от 20.02.2019 вх. № 034/359), согласно которой заказчику предложено для обеспечения безопасности и регулярности полетов, связанных с непрерывностью технологического процесса при обслуживании пассажиров в аэропорту рассмотреть возможность организации транспортного обслуживания населения (автобусов) по территории предприятия одной автотранспортной компанией.

Законодательство о контрактной системе не регулирует вопросы, связанные с формированием лота. Описание предмета закупки, формирование лотов подлежит оценке с точки зрения обусловленности их потребностями заказчика в каждом конкретном случае.

Ряд ограничений, действующих при организации и проведении торгов, установлен Законом о защите конкуренции, определяющим организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими

функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Так, в соответствии с положениями статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается ограничение конкуренции между участниками торгов, участниками запроса котировок, участниками запроса предложений путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Таким образом, положениями части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции запрещено при проведении торгов включать в один лот товары, работы, услуги, которых технологически и функционально не связаны с товарами, услугами, работами выполнение или оказание которых является предметом торгов.

Однако исходя из буквального толкования содержания положений статьи 17 Закона о защите конкуренции следует, что установленный запрет на объединение в один лот распространяется только на те случаи, когда такие действия повлекли ограничение конкуренции.

В статье 4 Закона о защите конкуренции указано, что признаки ограничения конкуренции – это сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 10.9 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утв. Приказом Федеральной антимонопольной службы от 28 апреля 2010 г. № 220, Челябинским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции:

а) определение временного интервала исследования - с даты объявления закупки (18.03.2019) до даты заключения контракта (не ранее 23.04.2019);

б) определение предмета торгов: выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по

регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам: № 1 «Железнодорожный вокзал – Аэропорт», № 41 «ДК Строителей – Аэропорт», № 45 «Автобусный парк – Аэропорт» города Челябинска;

в) определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах – на дату рассмотрения жалобы подано 2 заявки на участие в электронном аукционе.

В силу части 9 статьи 105 Закона о контрактной системе к жалобе прикладываются документы, подтверждающие ее обоснованность. При этом жалоба должна содержать перечень прилагаемых к ней документов.

Между тем, заявителем в материалы дела не представлено достаточных доказательств, свидетельствующих о необоснованном ограничении числа участников закупок, об ограничении конкуренции. С учетом того, что законодательством о контрактной системе установлен пресекательный срок рассмотрения жалобы (5 дней), Комиссии антимонопольного органа не представляется возможным сделать вывод о наличии в действиях заказчика признаков нарушения части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе, пункта 17 статьи 4, части 3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

С учетом изложенного, доводы жалобы заявителя являются необоснованными в виду недоказанности.

Комиссия, руководствуясь статьями 99, 106 Закона о контрактной системе и Приказом ФАС России от 19.11.2014 № 727/14 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд»,

РЕШИЛА:

Признать доводы жалобы ИП Бакшакова Т.А. на действия заказчика необоснованными.

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

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии <...>

<...>