

Администрация Озерского городского округа

456784, г. Озерск, ул. Блюхера, 2а

Управление капитального строительства и благоустройства администрации
Озерского городского округа

456780, г. Озерск, ул. Индустриальная, д.3

ЗАО «Сбербанк-АСТ»

119435, г. Москва, Большой Саввинский переулок, д. 12, стр. 9

ООО «Таурус»

454081, г. Челябинск, ул. Механическая, 101, офис 301

РЕШЕНИЕ

по делу №167-ВП/2018

г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Резолютивная часть решения оглашена 28.01.2019

В полном объеме решение изготовлено 30.01.2019

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

Председателя
Комиссии: - заместителя руководителя Челябинского УФАС России,
Членов
Комиссии: - начальника отдела контроля закупок для государственных и
муниципальных нужд Челябинского УФАС России,
главного специалиста-эксперта отдела контроля закупок для
- государственных и муниципальных нужд Челябинского УФАС
России,

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» на основании поступившей в адрес Челябинского УФАС России информации о нарушении законодательства о контрактной системе при проведении электронных аукционов на выполнение работ связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам № 2, 4, 10, 12, 272 на территории Озерского городского округа по регулируемым тарифам (изв. № 0169300044218000392, 0169300044218000376, 0169300044218000380, 0169300044218000395, 0169300044218000405, 0169300044218000408, 0169300044218000436) (далее - аукционы), в присутствии (до перерыва):

- представителя Управления капитального строительства и благоустройства администрации Озерского городского округа действующего на основании

доверенности № 5 от 09.01.2019,

- представителя Управления капитального строительства и благоустройства администрации Озерского городского округа действующего на основании доверенности № 3 от 09.01.2019,

- представителя Управления капитального строительства и благоустройства администрации Озерского городского округа действующего на основании доверенности № 2 от 09.01.2019,

- представителя Администрации Озерского городского округа действующего на основании доверенности от 21.12.2018,

в отсутствие заявителя, уведомленного о дате и времени проведения внеплановой проверки,

У С Т А Н О В И Л А:

В адрес Челябинского УФАС России 28.11.2018 поступило обращение ООО «Таурус» (далее – заявитель) на действия заказчика при проведении электронных аукционов на выполнение работ связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам № 2, 4, 10, 12, 272 на территории Озерского городского округа по регулируемым тарифам (изв. № 0169300044218000392, 0169300044218000376, 0169300044218000380, 0169300044218000395, 0169300044218000405, 0169300044218000408, 0169300044218000436) (далее - аукцион).

Согласно представленным документам 08.10.2018, 12.10.2018, 22.10.2018, 29.10.2018, 02.11.2018, 06.11.2018, 26.11.2018 Администрация Озерского городского округа объявила о проведении аукционов.

Заказчиком выступило Управление капитального строительства и благоустройства администрации Озерского городского округа.

Начальная (максимальная) цена контракта по аукциону № 0169300044218000392 – 876 482, 86 рублей.

Начальная (максимальная) цена контракта по аукциону № 0169300044218000376 – 936 100, 18 рублей.

Начальная (максимальная) цена контракта по аукциону № 0169300044218000380 – 890 589,70 рублей.

Начальная (максимальная) цена контракта по аукциону № 0169300044218000395 – 872 803,11 рублей.

Начальная (максимальная) цена контракта по аукциону № 0169300044218000405 – 869 207, 84 рублей.

Начальная (максимальная) цена контракта по аукциону № 0169300044218000408 – 869 207,84 рублей.

Начальная (максимальная) цена контракта по аукциону № 0169300044218000436 – 624 829, 40 рублей.

Сроки окончания подачи заявок на участие в аукционах – 16.10.2018, 22.10.2018, 30.10.2018, 06.11.2018, 12.11.2018, 19.11.2018, 04.12.2018.

На момент рассмотрения обращения ООО «Таурус» контракты по аукционам заключены заказчиком с МУП «Управление автомобильного транспорта» Озерского городского округа.

В обращении заявителя указано, что заказчиком сокращены сроки проведения закупок, а также в документах о закупках указаны классы транспортных средств, которые имеются только у МУП «Управление автомобильного транспорта» Озерского городского округа, что приводит к ограничению количества участников закупки.

Представители заказчика и уполномоченного органа с доводами обращения заявителя не согласились, представили письменные пояснения и на заседании Комиссии указали, что классы транспортных средств указаны в соответствии с реестром муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Озерского городского округа.

Более того, при проведении закупок законодательство о контрактной системе не содержит запретов в части установления сроков оказания услуг, в связи с чем заказчик вправе установить сроки с учетом своей потребности.

Заслушав пояснения заказчика и уполномоченного органа, 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.

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.

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). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами "или эквивалент" либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами,

используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование. Согласно части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закона 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.

Материалами дела установлено, что заказчик осуществляет проведение электронных аукционов по выбору хозяйствующих субъектов в целях осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам № 2, 4, 10, 12, 272 на территории Озерского городского округа по регулируемым тарифам со сроками оказания услуг:

- с 01.11.2018 по 09.11.2018;
- с 10.11.2018 по 18.11.2018;
- с 19.11.2018 по 26.11.2018;
- с 27.11.2018 по 04.12.2018;
- с 05.12.2018 по 12.12.2018;
- с 13.12.2018 по 20.12.2018;
- с 21.12.2018 по 26.12.2018.

Согласно пункту 7 информационной карты документаций об аукционах объектом закупки является выполнение работ связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам № 2, 4, 10, 12, 272 на территории Озерского городского округа по регулируемым тарифам, в соответствии с техническим заданием (Приложение №1 к части 3 «Техническая часть» документации об электронном аукционе):

- маршрут № 2: «площадь Курчатова – поселок № 2». Протяженность маршрута: 14,7 км;
- маршрут № 4: «КПП № 2 – КПП № 4». Протяженность маршрута: 26,5 км;
- маршрут № 10: «ул. Дзержинского,56 – ДК «Маяк». Протяженность маршрута: 8,0 км;
- маршрут № 12: «ДК им. Пушкина – магазин «Электроника». Протяженность маршрута: 25,0 км;
- маршрут № 272: «г. Озерск – ст. Бижеляк». Протяженность маршрута: 34,4 км.

Указанные маршруты указаны в реестре муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Озерского городского округа, утвержденным Постановлением Администрации Озерского городского округа от 14.02.2018 г. № 312 (далее - реестр).

Таким образом, заказчиком в один лот объединены пять муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории муниципального образования.

Кроме того, согласно п. 5 Положения о создании условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в Озерском городском округе, утвержденного Решением Собрания депутатов Озерского городского округа Челябинской области от 29.12.2015 № 260 (далее - Положение) регулярные пассажирские перевозки – это регулярные перевозки пассажиров и багажа транспортом общего пользования, осуществляемые по расписаниям.

При этом, в силу п. 5 Положения маршрут регулярных перевозок - предназначенный для осуществления перевозок пассажиров и багажа по расписаниям путь следования транспортных средств от начального остановочного пункта через промежуточные остановочные пункты до конечного остановочного пункта, которые определены в установленном порядке.

Таким образом, исходя из положений муниципального правового акта Озерского городского округа Челябинской области, регламентирующего порядок организации пассажирских перевозок, осуществляемых автомобильным транспортом общего пользования, следует, что маршрут регулярных пассажирских перевозок – это самостоятельный путь следования транспортных средств между начальным и конечным пунктами, обеспечивающий осуществление пассажирских перевозок.

Более того, из технического задания следует, что в отношении каждого маршрута разработана схема маршрута с указанием остановочных пунктов, расписание движения транспортного средства, а также каждому маршруту присвоен отдельный порядковый номер <...> что позволяет осуществить закупку по каждому регулярному маршруту отдельно.

Необходимо отметить, что в соответствии с реестром максимальное количество транспортных средств по каждому маршруту составляет от 1 до 4 транспортных средств разного класса. Так, для осуществления пассажирских перевозок по 5 маршрутам перевозчику необходимо 10 транспортных средств разных классов (маршрут № 2: большой класс - ТС-1, средний класс - ТС-2, малый класс - ТС-1; маршрут № 4 - большой класс - ТС-1, средний класс - ТС-1; маршрут № 10 - большой класс - ТС-1; маршрут № 12 - средний класс - ТС-1; маршрут № 272 - большой класс - ТС-1, средний класс - ТС-1).

Так, за период с 08.10.2018 по 26.11.2018 заказчиком проведено 7 аукционов по осуществлению перевозок по 5 маршрутам, при этом срок исполнения обязательств по каждому контракту, составляет не более 9 календарных дней, что фактически требует от потенциальных участников закупки для участия в торгах и заключения контракта на выполнение перевозок пассажиров на территории муниципального образования наличия значительных финансовых и материальных ресурсов, необходимых для предоставления всего объема транспортных средств,

включая эксплуатационные расходы, для исполнения контрактов на каждый из периодов оказания услуг, что может привести к ограничению количества участников закупок.

Более того, как следует из документаций о закупках начальная (максимальная) цена контракта сформирована в соответствии с Приказом Министерства транспорта РФ от 8 декабря 2017 г. № 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» (далее – Приказ № 513).

Так, согласно пункту 7 Приказа № 513 для расчета максимальной стоимости работы транспортных средств i -го класса (C_i) используется формула:

(10)

При этом, r – это общее количество месяцев исполнения контракта, в том числе неполных.

Согласно пункту 18 Методики определения начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого с поставщиком (в том числе с единственным), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденной Распоряжением Минтранса России от 15.12.2017 № НА-229-р (далее – Распоряжение № НА-229-р) также указано, что количество месяцев исполнения контракта, в том числе неполных, используется для расчета начальной (максимальной) цены контракта.

Таким образом, как следует из Приказа № 513 и Распоряжения № НА-229-р в основу расчета начальной (максимальной) цены контракта положено количество месяцев исполнения контракта, тогда как аукционные документации предусматривают сроки выполнения работ менее 1 месяца (от 6 до 9 дней), что не позволяет в полной мере соблюсти порядок расчета начальной (максимальной) цены контракта с учетом указанных подзаконных нормативных правовых актов, а, следовательно, может ограничить участие в аукционах участников закупки, которые не смогут сформировать ценовые предложения, соответствующие требованиям действующего законодательства.

При этом, из письменных пояснений заказчика в части порядка расчета начальной (максимальной) цены контракта (письмо вх. № 733 от 23.01.2019) следует, что для расчета количества дней заказчиком использован коэффициент 0,3 как доля дней, приходящихся на срок действия контракта (например, в ноябре 30 календарных дней, контракт заключен на 9 дней, значит коэффициент составляет $9/30 = 0,3$).

Вместе с тем, в Приказе № 513 и Распоряжении № НА-229-р не предусмотрен порядок расчета коэффициентов для определения количества дней исполнения контракта, а указано, что в основу расчета максимальной стоимости работы транспортных средств положено количество месяцев исполнения контракта, что не позволяет сделать вывод о правомерности проведения закупок на срок менее 1 месяца.

При рассмотрении документаций об аукционах, представленных заказчиком, также однозначно не следует, будут ли подрядчику предоставлены субсидии в целях компенсации недополученных доходов от предоставления льгот на проезд пассажиров или части затрат на выполнение предусмотренных контрактом работ, в том числе не указан размер и порядок их предоставления, что также не позволяет сделать вывод о правомерности формирования начальной (максимальная) цена контракта в соответствии с пунктом 3 Приказа № 513, в том числе не позволяет потенциальным подрядчикам рассчитать ценовое предложение ввиду невозможности определения затрат на перевозку пассажиров, для которых предусмотрен льготный проезд.

Доводы представителей заказчика, согласно которым при формировании лота учитывалось, что маршруты №№ 2, 4, 12, 272 связывают между собой центральную часть города и населенные пункты, входящие в состав Озерского городского округа, а также факт того, что маршруты №№ 4, 10, 12 являются маршрутами, охватывающими все школьные учреждения для обеспечения доставки учащихся до мест обучения в период учебного года, являются не состоятельными.

Так, каждый из регулярных маршрутов представляет собой самостоятельный путь следования транспортных средств по установленному заказчиком расписанию, при этом на срок действия муниципального контракта выдается карта маршрута регулярных перевозок в силу части 8 статьи 14 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в связи с чем объединение в одну закупку выполнение работ связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа по нескольким муниципальным маршрутам необоснованно и не позволяет сделать вывод о необходимости такого объединения для удовлетворения потребности заказчика.

Напротив, предоставление права осуществлять перевозку на территории муниципального образования по нескольким маршрутам регулярных перевозок одному хозяйствующему субъекту позволяет ему занять доминирующее положение на указанном товарном рынке и ограничивает конкуренцию на нем.

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 закупок (08.10.2018, 12.10.2018, 22.10.2018, 29.10.2018, 02.11.2018, 06.11.2018, 26.11.2018) до окончания сроков исполнения контрактов (09.11.2018, 18.11.2018, 26.11.2018, 04.12.2018, 12.12.2018, 20.12.2018, 26.12.2018);

б) определение предмета торгов: выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Озерского городского округа.

в) определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах – на дату проведения внеплановых проверок контракты заключены с МУП «Управление

автомобильного транспорта» Озерского городского округа, который являлся единственным участником закупок.

На основании изложенного, действия заказчика по включению в один лот выполнение работ по 5 муниципальным маршрутам регулярных перевозок одновременно на территории Озерского городского округа со сроком исполнения обязательств по каждому контракту менее 1 месяца, без учета порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, предусмотренного Приказом № 513 и Распоряжением № НА-229-р, может привести к ограничению количества участников закупки в связи с невозможностью заявиться на участие в электронном аукционе на обслуживание 5 маршрутов претендентам, не обладающим значительным количеством транспортных средств, но способным оказывать услуги по пассажирским перевозкам по одному муниципальному маршруту.

Указанные действия заказчика могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении аукционов, в том числе к созданию отдельным хозяйствующим субъектам преимущественных условий участия в закупке, что противоречит части 2 статьи 8, пункту 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе, частей 1,3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

2. Согласно пункту 3 статьи 13 Закона о контрактной системе, заказчиками осуществляются закупки, в том числе, для выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

В соответствии с частью 3 статьи 7 Закона о контрактной системе информация, предусмотренная настоящим Федеральным законом и размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной.

Исходя из положений указанной статьи Закона о контрактной системе и общих принципов законодательства о контрактной системе, можно сделать вывод о том, что при закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчика основанием для проведения любой закупки является наличие потребности заказчика в приобретении товаров, работ, услуг для обеспечения своей деятельности.

Как следует из 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.

В соответствии с частью 2 статьи 33 Закона о размещении заказов документация о закупке должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги требованиям заказчика. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

Таким образом, при закупке товаров (работ, услуг) заказчик обязан раскрыть

содержание объекта закупки, в том числе указать максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

При этом из указанных положений законодательства о контрактной системе следует, что требования к описанию товара (работ, услуг) должны устанавливаться с учетом удовлетворения конечной потребности заказчика, в том числе для целей достижения результатов проведения закупки.

В техническом задании документации о закупках определены муниципальные маршруты № 2, 4, 10, 12, 272 с указанием по каждому маршруту наименований остановочных пунктов в прямом и обратном направлении, требований к классам автобусов, расписание автобусов в рабочие, выходные и праздничные дни, а также количество рейсов.

При этом, в отношении каждого маршрута указан срок оказания услуг и количество рейсов (например, по аукциону № 0169300044218000392, по маршруту № 2: «площадь Курчатова – поселок № 2»: с 19.11.2018 по 26.11.2018 – 26 рейсов в рабочие дни и 16 рейсов – в выходные и праздничные дни).

Из указанных положений технического задания следует, что количество рейсов определено на весь срок оказания услуг.

Вместе с тем, на заседании Комиссии представители заказчика пояснили, что также подтверждается актом оказанных услуг от 26.11.2018 (по аукциону № 0169300044218000392), что фактически указанное в техническом задании количество рейсов определено за 1 день, а не на весь срок оказания услуг.

С учетом изложенного, количество рейсов, которое указано в документации об аукционе, отражает объем работ за 1 день, тогда как общее количество рейсов в течение срока исполнения обязательств в документации о закупке не определено, что не позволяет сделать вывод об объеме работ, образующих предмет закупки, в нарушение части 2 статьи 33, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе.

Более того, из анализа расписания маршрута № 2 «площадь Курчатова – поселок № 2» следует, что в 6.30 должен выехать автобус большого класса в прямом направлении, а в 6.20 - автобус большого класса в обратном направлении, что свидетельствует о необходимости преодолеть путь в 14,7 км за 10 минут (скорость около 88,2 км/ч).

Вместе с тем, по указанному маршруту в соответствии с техническим заданием и реестром указан 1 автобус большого класса, что не позволит обеспечить соблюдение расписания по маршруту № 2 при данном количестве автобусов, что в итоге свидетельствует о невозможности достижения потребности заказчика при данных условиях закупки в нарушение части 2 статьи 33, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе.

Аналогичные нарушения допущены при проведении аукционов № 0169300044218000376, 0169300044218000380, 0169300044218000395, 0169300044218000405, 0169300044218000408, 0169300044218000436.

Комиссия антимонопольного органа отмечает, что в связи с допущенными

нарушениями в действиях виновных должностных лиц усматриваются признаки состава административного правонарушения, предусмотренного частью 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ.

Комиссия, руководствуясь статьей 99 Закона о контрактной системе,

РЕШИЛА:

1. По результатам проведения внеплановой проверки признать в действиях заказчика нарушение пункта 1 части 1, части 2 статьи 33, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе, части 2 статьи 8 Закона о контрактной системе, частей 1,3 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

2. Предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе не выдавать, так как на момент проведения внеплановой проверки контракты заключены.

3. Передать материалы внеплановой проверки должностному лицу Челябинского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

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