

Департамент городского хозяйства мэрии г. Ярославля

150001, Ярославская область, Ярославль, Большая Фёдоровская ул., д. 43

МУП ГПТ «Яргортранс» г. Ярославля

150001, Ярославская область, Ярославль, Малая Пролетарская ул., д. 16

РЕШЕНИЕ

по делу № 076/01/17-85/2021 о нарушении

антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 23 марта 2021 года г. Ярославль

Решение изготовлено в полном объёме 6 апреля 2021 года.

Комиссия Ярославского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель Комиссии – заместитель руководителя Гудкевич Е.В., члены Комиссии: начальник отдела контроля органов власти и рекламы Семенюк А.В., главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти и рекламы Шарутина С.А.,

рассмотрев дело № 076/01/17-85/2021, возбужденное в отношении департамента городского хозяйства мэрии города Ярославля (далее – Департамент) (ИНН 7601001097, ОГРН 1027600677994, 150001, Ярославская область, город Ярославль, Большая Федоровская улица, дом 43) по признакам нарушения, предусмотренного частью 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в действиях Департамента по включению в состав единого лота при проведении электронного аукциона № 0371300027820000427 (Техническое задание и муниципальный контракт) технологически и функционально не связанных услуг, а именно: услуг по осуществлению диспетчерского контроля за движением городского пассажирского транспорта общего пользования, осуществляющего регулярные перевозки по регулируемым тарифам на территории города Ярославля с использованием автоматизированной навигационной системы управления пассажирским транспортом общего пользования и услуг по предоставлению водителям и кондукторскому персоналу санитарно-бытовых услуг (туалет, комната отдыха) на конечных остановочных пунктах городского пассажирского транспорта общего пользования в период с 6.00 до 23.00 часов в благоустроенных (теплоснабжением, водоснабжением, водоотведением) помещениях, с участием:

от ответчика - департамента городского хозяйства мэрии города Ярославля (далее также Департамент), , Виноградовой В.С. (по доверенностям),

от МУП ГПТ «Яргортранс» г. Ярославля (далее также МУП ГПТ «Яргортранс») (по доверенности),

УСТАНОВИЛА:

настоящее дело возбуждено приказом Ярославского УФАС России от 02.02.2021 № 29 по признакам нарушения части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), выразившегося в действиях департамента городского хозяйства мэрии города Ярославля (далее – Департамент) (ИНН 7601001097, ОГРН 1027600677994, 150001, Ярославская область, город Ярославль, Большая Федоровская улица, дом 43) по установлению в Техническом задании и Муниципальном контракте требования о необходимости оказания услуг по предоставлению водителям и кондукторскому персоналу санитарно-бытовых услуг (туалет, комната отдыха) на конечных остановочных пунктах городского пассажирского транспорта общего пользования в период с 6.00 до 23.00 часов с указанием на то, что услуги должны предоставляться в благоустроенных (теплоснабжением, водоснабжением, водоотведением) помещениях, при проведении закупки в виде электронного аукциона

№ 0371300027820000427 на право оказания услуг по осуществлению диспетчерского контроля за движением городского пассажирского транспорта общего пользования, осуществляющего регулярные перевозки по регулируемым тарифам на территории города Ярославля с использованием автоматизированной навигационной системы управления пассажирским транспортом общего пользования.

Комиссия, изучив материалы дела и пояснения сторон, **установила следующее.**

05.10.2020 на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок департаментом социально экономического развития города мэрии города Ярославля размещено извещение

№ 0371300027820000427 и документация о проведении электронного аукциона, объект закупки: услуги транспортные вспомогательные прочие, не включенные в другие группировки. Заказчиком закупки и лицом, осуществляющим разработку и утверждение аукционной документации, является департамент городского хозяйства мэрии города Ярославля.

Условия оказания услуг: оказание услуг по осуществлению диспетчерского контроля за движением городского пассажирского транспорта общего пользования, осуществляющего регулярные перевозки по регулируемым тарифам на территории города Ярославля с использованием автоматизированной навигационной системы управления пассажирским транспортом общего пользования.

В пункте 1 части 2 аукционной документации «Описание объекта закупки (техническое задание)» содержится перечень услуг, обязательных к выполнению в рамках муниципального контракта, в числе которых указаны услуги по предоставлению водителям и кондукторскому персоналу санитарно-бытовых услуг (туалет, комната отдыха), при возможности – услуг пункта питания на конечных остановочных пунктах городского пассажирского транспорта общего пользования в период с 6.00 до 23.00 часов. Услуги должны предоставляться в благоустроенных (теплоснабжением, водоснабжением, водоотведением) помещениях.

Также в пункте 4.2.3 проекта муниципального контракта, являющегося неотъемлемой частью аукционной документации, установлена обязанность исполнителя наряду с услугами диспетчерского контроля предоставлять

водителям и кондукторскому персоналу **санитарно-бытовые услуги (туалет, комната отдыха)** на конечных остановочных пунктах городского пассажирского транспорта общего пользования в период с 6.00 до 23.00 часов. Услуги должны предоставляться в благоустроенных (теплоснабжением, водоснабжением, водоотведением) помещениях.

Таким образом, необходимость оказания услуг по предоставлению водителям и кондукторскому персоналу санитарно-бытовых услуг (туалет, комната отдыха) в благоустроенных (теплоснабжением, водоснабжением, водоотведением) помещениях, расположенных на конечных остановочных пунктах городского пассажирского транспорта общего пользования, является требованием к оказанию Заказчику услуг по осуществлению диспетчерского контроля за движением городского пассажирского транспорта общего пользования, осуществляющего регулярные перевозки по регулируемым тарифам на территории города Ярославля с использованием автоматизированной навигационной системы управления пассажирским транспортом общего пользования.

Согласно части 2 статьи 17 Федерального закона от 6.07.2006 N 135-ФЗ наряду с установленными частью 1 настоящей статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений, если организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

В правовых актах, регулирующих порядок осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом, не содержится определение термина «Диспетчерский контроль» либо терминов, близких ему по смыслу. Понятию «Диспетчеризация» посвящена статья Большой Советской Энциклопедии, содержащая следующие пояснения. Диспетчеризация - это централизация (концентрация) оперативного контроля и координация управления производственными процессами с целью обеспечения согласованной работы отдельных звеньев предприятия или группы предприятий для достижения наивысших технико-экономических показателей, выполнения графиков работ и производственной программы. Структура и организация диспетчерской службы на автомобильном, воздушном, водном и железнодорожном транспорте вследствие специфики отдельных видов транспорта и различий в их технической оснащённости значительно отличаются от диспетчерской службы на промышленном предприятии; имеет общую для всех видов транспорта цель: обеспечить надёжность и бесперебойность перевозок пассажиров и грузов. Основные задачи диспетчеризации на транспорте: непрерывный контроль состояния подвижного состава, его технической готовности, состояния графиков погрузочно-разгрузочных работ и соблюдения расписания движения.

Контроль за осуществлением регулярных перевозок регламентирован главой 7

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». Как в числе положений главы 7, так и в иных разделах названного закона отсутствуют указания на обязанность при осуществлении уполномоченным лицом контролирующих функций обеспечить оборудование конечных остановочных пунктов маршрутов объектами транспортной инфраструктуры, к которым согласно части 10 статьи 2 Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, утвержденного Федеральным законом от 08.11.2007 №259-ФЗ, относятся, в том числе, сооружения, предназначенные для обслуживания перевозчиков, а также для обеспечения работы транспортных средств.

Согласно статье 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

В соответствии с Квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и других служащих, утвержденным Постановлением Минтруда России от 21.08.1998 № 37, диспетчер осуществляет с использованием средств вычислительной техники, коммуникаций и связи оперативное регулирование хода производства и других видов основной деятельности предприятия или его подразделений в соответствии с производственными программами, календарными планами и сменно-суточными заданиями. Контролирует обеспеченность подразделений предприятия необходимыми материалами, конструкциями, комплектующими изделиями, оборудованием, а также транспортом и погрузочно-разгрузочными средствами. Осуществляет оперативный контроль за ходом производства, обеспечивая максимальное использование производственных мощностей, ритмичное и бесперебойное движение незавершенного производства, сдачу готовой продукции, выполнение работ (услуг), складских и погрузочно-разгрузочных операций по установленным графикам. Обеспечивает соблюдение установленных норм заделов на участках и в цехах, размеров партий запусков и сроков их подач. Принимает меры по предупреждению и устранению нарушений хода производства, привлекая при необходимости соответствующие службы предприятия. Выявляет резервы производства по установлению наиболее рациональных режимов работы технологического оборудования, более полной и равномерной загрузке оборудования и производственных площадей, сокращению длительности цикла изготовления продукции. Осуществляет внедрение и обеспечивает рациональное использование технических средств оперативного управления производством. Ведет диспетчерский журнал, составляет отчетные рапорты и другую техническую документацию о ходе производства. Участвует в работе по анализу и оценке деятельности подразделений предприятия, выявлению внутрипроизводственных резервов. Руководит работой операторов диспетчерской службы.

Оператор диспетчерского движения и погрузочно-разгрузочных работ принимает меры по выполнению плана перевозок, сменного задания водителями автомобилей, погрузчиков, электро- и автотележек и др. Выполняет распоряжения диспетчера транспорта. Заполняет, выдает и принимает путевые листы и товарно-транспортные накладные. Проверяет правильность их оформления, наличие реквизитов и штампов в товарно-транспортных накладных, отметок о сдаче груза в полном объеме. Контролирует соблюдение графиков выпуска на линию и движение транспортных средств на маршрутах, исполнение заказов на таксомоторы. Осуществляет регистрацию путевой документации в регистрационных журналах или создает банк данных. Контролирует правильность записей показаний спидометра, получения и остатков горюче-смазочных материалов (ГСМ). Выявляет в путевых листах записи о допущенных водителями нарушениях правил дорожного движения и докладывает о них руководству. Сопоставляет полученные данные о работе транспортных средств со сменно-суточными заданиями, выявляет отклонения и причины их возникновения. Контролирует соблюдение водителями (машинистами) транспортных средств дорожно-транспортной дисциплины, ведет учет работы транспортных средств. Осуществляет оперативную связь с клиентурой, погрузочно-разгрузочными и линейными диспетчерскими пунктами, автовокзалами, автостанциями и кассами. Извещает грузополучателей о времени прибытия грузов в их адрес. Собирает и обрабатывает информацию, в том числе с использованием компьютерной техники, о наличии грузов на грузообразующих и грузополучающих объектах, пунктах погрузки и разгрузки. Ведет оперативный учет хода перевозочного процесса, выполнения погрузочно-разгрузочных работ. Координирует работу грузовых транспортных средств. Осуществляет контроль за движением автобусов на линии, качеством перевозок и обслуживания пассажиров. Передает информацию о наполнении автобусов, времени проследования конкретных промежуточных пунктов, прибытия на конечный пункт маршрута, простоях на линии по причине технической неисправности, о преждевременных возвратах в парк, опозданиях на маршрутах, несвоевременном прибытии автобусов. Получает и доводит до водителей сообщения об условиях и особенностях перевозок на маршрутах, состоянии дорог, особенностях движения на отдельных участках, а также сводки метеослужбы и прогнозы погоды. Ведет журнал оперативных распоряжений.

Согласно пункту 4.3.8 Правил в случае нарушения движения на каком-либо участке маршрута (независимо от причин) старший (центральный) диспетчер обеспечивает движение троллейбусов по наибольшей протяженности маршрута и принимает меры к скорейшему восстановлению движения по всему маршруту. По мере восстановления движения на маршруте организует вывоз скопившихся на остановках пассажиров.

В соответствии с пунктом 10.1.3 Правил диспетчерская связь предназначена для передачи информации по вопросам организации и безопасности движения, производства, использования аварийно-восстановительных средств и для оперативных распоряжений. Диспетчерская связь обеспечивает сообщение оперативного руководства со своими абонентами в организации ГЭТ или в подразделениях.

Предоставление водителям и кондукторскому персоналу санитарно-бытовых услуг (туалет, комната отдыха на конечных остановочных пунктах городского пассажирского транспорта общего пользования) в период с 6.00 до 23.00 часов

являются самостоятельным комплексом услуг, значимым для организации перевозок, однако технологически и функционально не связанным с закупаемой услугой - **по осуществлению диспетчерского контроля за движением городского пассажирского транспорта общего пользования**, осуществляющего регулярные перевозки по регулируемым тарифам на территории города Ярославля с использованием автоматизированной навигационной системы управления пассажирским транспортом общего пользования.

Данная правовая позиция подтверждается решением арбитражного суда Ярославской области от 19.04.2019 по делу № А82-19362/2018, оставленным без изменения постановлением второго Арбитражного суда от 17.06.2019, а также решением арбитражного суда Ярославской области от 27.02.2021 по делу № А82-5648/2020.

Предъявление Заказчиком к участникам требования по оказанию водителям и кондукторскому персоналу санитарно-бытовых услуг существенным образом ограничивает участие в закупке хозяйствующих субъектов, не имеющих необходимых объектов транспортной инфраструктуры на конечных остановочных пунктах, при оказании последними услуг по осуществлению диспетчерского контроля за движением городского пассажирского транспорта общего пользования, осуществляющего регулярные перевозки по регулируемым тарифам на территории города Ярославля с использованием автоматизированной навигационной системы управления пассажирским транспортом общего пользования

Единственным участником указанного аукциона (протокол рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе от 15.10.2020, как и других аналогичных по предмету закупки конкурентных закупочных процедур, проводимых с 2014 года, являлось МУП ГТП «Яргортранс». По результатам аукциона с МУП «Яргортранс» 26.10.2020 заключен муниципальный контракт № 51-20. Аналогичные контракты с указанным поставщиком были заключены неоднократно по ранее проводимым закупкам.

Согласно свидетельствам о государственной регистрации прав МУП ГТП «Яргортранс» обладает правами на объекты недвижимого имущества (здания диспетчерских), переданные муниципальному предприятию на праве хозяйственного ведения на основании приказов Комитета по управлению имуществом мэрии г. Ярославля, расположенные на конечных остановочных пунктах городского пассажирского транспорта общего пользования. Таким образом, включение в состав услуг по осуществлению диспетчерского контроля с использованием автоматизированной навигационной системы управления пассажирским транспортом также предоставления водителям и кондукторскому персоналу санитарно-бытовых услуг, ставят МУП «Яргортранс» в преимущественное положение в сравнении с иными потенциальными претендентами на участие в торгах. При этом рынок услуг по осуществлению диспетчерского контроля за движением городского пассажирского транспорта общего пользования с использованием автоматизированной навигационной системы управления пассажирским транспортом общего пользования в географических границах Центрального, Приволжского, Северо-Западного федеральных округов является конкурентным.

При исключении из Технического задания и Муниципального контракта требования об оказании победителем закупки санитарно-бытовых услуг (туалет, комната отдыха) хозяйствующие субъекты, не имеющие возможности оказать санитарно-бытовые услуги, но способные к осуществлению услуг по диспетчеризации, будут иметь возможность осуществлять данную деятельность, что приведёт к качественному повышению конкуренции на рынке диспетчерского контроля.

Причинно-следственная связь между установлением Заказчиком в аукционной документации требования по предоставлению водителям и кондукторскому персоналу санитарно-бытовых услуг (туалет, комната отдыха на конечных остановочных пунктах городского пассажирского транспорта общего пользования) и ограничением числа участников выражена в подаче лишь одной заявки МУП ГПТ «Яргортранс», вместе с тем, услуги по диспетчерскому контролю также могут быть оказаны иными организациями, например, ООО «Гатчинапассажиравтотранс» (письмо от 05.03.2020 № 12 в ответ на письмо от Ярославского УФАС России вх. 18.02.2020 № 1691/06-04.

Таким образом, Ярославское УФАС России приходит к выводу о том, что включение в закупочную документацию при проведении закупки в виде электронного аукциона (изв. № 0371300027820000427) на оказание услуг по диспетчеризации не предусмотренного действующим российским законодательством ограничения в виде требования о необходимости оказания технологически и функционально не связанных с услугами по диспетчеризации санитарно-бытовых услуг, нарушает запрет, установленный частью 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Вместе с тем, поскольку контракт от 26.10.2020 № 51-20 исполнен, антимонопольный орган не находит оснований для выдачи по итогам рассмотрения дела предписания.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

р е ш и л а :

1. Признать департамент городского хозяйства мэрии города Ярославля (ИНН 7601001097, ОГРН 1027600677994, 150001, Ярославская область, город Ярославль, Большая Федоровская улица, дом 43) нарушившим часть 2 статью 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

2. Предписание департаменту городского хозяйства мэрии города Ярославля не выдавать.

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения. Решение территориального антимонопольного органа может быть также обжаловано в коллегияльный орган федерального антимонопольного органа.

Председатель Комиссии Е.В. Гудкевич

Члены Комиссии А.В. Семенюк

С.А. Шарутина