

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «19» апреля 2017

Полный текст решения изготовлен «24» апреля 2017

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы — Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее — Апелляционная коллегия ФАС России, Коллегия ФАС России) в составе: <...> ,

рассмотрев на заседании Коллегии ФАС России жалобу ФГУП «Главный центр специальной связи» на решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан от 28.12.2016 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 06-147/2016,

в присутствии (в том числе, посредством видео-конференц-связи):

от заявителя:

- представителя ФГУП «Главный центр специальной связи» по доверенности № 110/17 от 19.04.2017 <...>;
- представителя ФГУП «Главный центр специальной связи» по доверенности № 88/17 от 30.03.2017 <...>;

от Татарстанского УФАС России – заместителя руководителя <...>; начальника отдела контроля органов власти <...>; специалиста – эксперта отдела контроля органов власти <...>;

от заинтересованных лиц:

- представителя Татарстанского республиканского управления инкассации - филиала Объединения «РОСИНКАС» Центрального банка Российской Федерации (далее - Татарское РУИ) по доверенности № 08-09/16/29 от 16.12.2016 <...>.

(Уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено 13.04.2017 на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В Федеральную антимонопольную службу поступила жалоба ФГУП «Главный центр специальной связи» (далее — Заявитель, ФГУП «ГЦСС») на решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан от 28.12.2016 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 06-147/2016 (вх. от 27.01.2017 № 12488/17) (далее — Решение Татарстанского УФАС России / Предписание Татарстанского УФАС России) на наличие нарушения единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Оспариваемым Решением Татарстанского УФАС России комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан признала Министерство образования и науки Республики Татарстан и ФГУП «Главный центр специальной связи» нарушившими статью 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), в части заключения государственного контракта № 27/16 от 09.06.2016 года на предмет оказания услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена (ЕГЭ) по территории Республики Татарстан без проведения торгов, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Оспариваемым Предписанием Татарстанского УФАС России возложена обязанность на ФГУП «ГЦСС» не позднее 30 дней со дня получения Предписания Татарстанского УФАС России (со дня окончания действия оснований, вызвавших приостановление исполнения предписания) прекратить нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции, а именно: перечислить в федеральный бюджет ущерб, причиненный в результате нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции, в части заключения государственного контракта № 27/16 от 09.06.2016 года на предмет оказания услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена (ЕГЭ) по территории Республики Татарстан без проведения торгов, в сумме 5 300 000 (пять миллионов триста тысяч) рублей 00 коп.

В соответствии с частью 6 статьи 23 Закона о защите конкуренции жалобу на решение территориального антимонопольного органа в федеральный антимонопольный орган представляют лица, участвовавшие в деле, в течение одного месяца со дня принятия решения.

Срок представления жалобы (вх. от 27.01.2017 № 12488/17) (далее - Жалоба) на Решение и Предписание Татарстанского УФАС России Заявителем соблюден.

Согласно материалам и сведениям по делу № 06-147/2016, ФГУП «ГЦСС» является лицом, участвовавшим в деле в качестве ответчика.

По мнению Заявителя, решение Решение и Предписание Татарстанского УФАС России нарушают нормы антимонопольного законодательства, а также нарушают единообразие практики в сфере применения антимонопольного законодательства, в том числе по следующим основаниям:

- способ закупки выбран и спорный государственный контракт заключен в рамках законодательства о контрактной системе и в соответствии с разъяснениями, которые ранее давались антимонопольным органом по данному вопросу;
- отсутствует практика ФАС России по квалификации контрактов на оказание услуг специальной связи, заключенных на основании пункта 6 части 1 статьи 93 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), в качестве соглашений, приводящих или способных привести к ограничению конкуренции;
- заключение договора с единственным поставщиком по пункту 6 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе и вменяемое УФАС по Республике Татарстан нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции, не является основанием для выдачи предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства.

При рассмотрении жалобы Апелляционной коллегией ФАС России установлены следующие обстоятельства.

В адрес Татарстанского УФАС России поступило на рассмотрение обращение (вх. № 845/ж от 25.05.2016 года) по признакам нарушения Министерством образования и науки Республики Татарстан антимонопольного законодательства, в части заключения контрактов с ФГУП «ГЦСС» на оказание услуг по сохранности и доставке контрольно-измерительного материала для проведения ЕГЭ (в 2016 году) в Республике Татарстан без проведения конкурсных процедур, в нарушение норм установленных Законом о контрактной системе.

В соответствии с частью 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, приказом Татарстанского УФАС России от 01.07.2016 года № 02/250-к было возбуждено дело № 06-147/2016 по признакам нарушения Министерством образования и науки Республики Татарстан, ФГУП «Главный центр специальной связи» статьи 16 Закона о защите конкуренции, в части заключения государственного контракта № 27/16 от 09.06.2016 года на предмет оказания услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена (ЕГЭ) по территории Республики Татарстан без проведения торгов, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В 2016 году между Министерством образования и науки Республики Татарстан и ФГУП «Главный центр специальной связи» был заключен государственный контракт

№ 27/16 от 09.06.2016 года на предмет оказания услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена (ЕГЭ) по территории Республики Татарстан с ценой контракта 5 300 000 рублей, как с единственным поставщиком, то есть без проведения конкурентных процедур, на основании положения пункта 6 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Из письменных пояснений Министерства образования науки Республики Татарстан материалов дела № 06-147/2016 следует, что государственный контракт с ФГУП «ГЦСС» заключен без проведения торгов в соответствии с положением пункта 6 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе в связи с тем, что контрольно-измерительные материалы, используемые при проведении государственной итоговой аттестации, относится к информации ограниченного доступа, следовательно, его прием и доставка должны осуществляться специализированными организациями.

При этом, в рамках рассмотрения дела установлено, что 13.04.2015 было опубликовано извещение о проведении электронного аукциона № 0111200000915000269, предметом которого являлось право заключения государственного контракта на оказание услуг по обеспечению сохранности и доставке контрольно-измерительного материала для нужд Министерства образования и науки Республики Татарстан, на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок <http://zakupki.gov.ru>.

По итогам рассмотрения заявки единственного допущенного участника электронного аукциона Министерством образования и науки Республики Татарстан заключен государственный контракт (№ 2015.14368 от 18.05.2015 года) с Татарским РУИ на оказание услуг по обеспечению сохранности и доставке контрольно-измерительного материала для нужд Министерства образования и науки Республики Татарстан.

В результате исследования материалов дела о нарушении антимонопольного законодательства № 06-147/2016, комиссия Татарстанского УФАС России пришла к выводу, что действия Министерства образования и науки Республики Татарстан и ФГУП «Главный центр специальной связи» нарушают пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, что выразилось в заключении ими государственного контракта № 27/16 от 09.06.2016 на предмет оказания услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена (ЕГЭ-2016) по территории Республики Татарстан в 2016 году без проведения конкурсных процедур.

Изучив доводы ФГУП «ГЦСС», Татарского РУИ, Татарстанского УФАС России, материалы дела о нарушении антимонопольного законодательства № 06-147/2016, Апелляционная коллегия ФАС России приходит к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции» запрещаются соглашения между 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 или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных

действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Согласно Разъяснению № 3 Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах», утвержденных протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3, факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств так и совокупности косвенных доказательств.

Таким образом, факт наличия антиконкурентного соглашения, может быть установлен на основании совокупности доказательств.

В соответствии со статьей 6 Закона о контрактной системе, контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе определен исчерпывающий перечень случаев, когда закупка может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае, если закупка работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственными ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием, соответствующие полномочия которых устанавливаются федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законодательными актами соответствующего субъекта Российской Федерации.

В Положении о службе специальной связи Министерства связи Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.1994 года № 1379-68 закреплено, что основной деятельностью организации является доставка государственной, служебной и иной охраняемой законодательством Российской Федерации тайны.

В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» (далее — Закон о почтовой связи) в Российской Федерации действуют:

- почтовая связь общего пользования, осуществляемая государственными унитарными предприятиями, государственными учреждениями почтовой связи, а также иными операторами почтовой связи;
- специальная связь федерального органа исполнительной власти,

осуществляющего управление деятельностью в области связи;

- федеральная фельдъегерская связь;

- фельдъегерско-почтовая связь федерального органа исполнительной власти в области обороны.

Согласно абзацу 5 статьи 22 Закона о почтовой связи прием от юридических лиц, осуществляющих деятельность в пределах установленных законодательством Российской Федерации полномочий, почтовых отправок, содержащих относящиеся к государственной тайне сведения и предметы, драгоценные металлы и драгоценные камни, а также изделия из них, денежные знаки Российской Федерации и иностранную валюту, их перевозка и доставка осуществляются силами и средствами специальной связи федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление деятельностью в области связи.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральном агентстве связи, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 320 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи» Федеральное агентство связи (Россвязь) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2004 № 1732-р «Об утверждении перечня федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Россвязи и перечня федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Росинформтехнологии» утвержден перечень федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Россвязи, согласно которому ФГУП «ГЦСС» находится в ведении Россвязи.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.1994 № 1379–68 утверждено «Положение о службе специальной связи Министерства связи Российской Федерации», согласно которому на ФГУП «ГЦСС» и его филиалы возлагаются задачи по приему и доставке корреспонденции и грузов, содержащих сведения и материалы, относящиеся к государственной, служебной и иной охраняемой законом тайне, иных особых грузов органов государственной власти, судов, прокуратуры, учреждений, организаций, предприятий, воинских частей и других юридических лиц, доставка драгоценных металлов и камней от мест их добычи к местам переработки и до потребителей, доставка изделий из драгоценных металлов и камней, ценных бумаг и банкнот по территории России.

В соответствии с письмом ФАС России исх. № АД/66911/15 от 26.11.2015, при заключении контракта на оказание услуг специальной связи по приёму, обработке, хранению, доставке и вручению отправок, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) заказчик обязан руководствоваться положением

пункта 6 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Из системного толкования указанных норм и разъяснений следует, что заключение государственного контракта по приёму, обработке, хранению, доставке и вручению отправок с ФГУП «ГЦСС» как с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на основании положения пункта 6 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, возможно только при заключении государственного контракта в отношении отправок, содержащих сведения, составляющие государственную тайну.

Между тем, в соответствии с пунктом 11 статьи 59 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» информация, содержащаяся в контрольных измерительных материалах, используемых при проведении государственной итоговой аттестации по соответствующим образовательным программам, относится к информации ограниченного доступа и указанные сведения не включены в Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 30.11.1995 № 1203.

На основании изложенного, заключение контракта на оказание услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена на основании пункта 6 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе с ФГУП «ГЦСС», как с единственным исполнителем, не соответствует Закону о контрактной системе.

Указанная позиция подтверждается письмом ФАС России от 22.11.2016 № РП/80724/16 по вопросам, изложенным в запросе позиции Татарстанского УФАС России: «...заключение контракта на оказание услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена на основании пункта 6 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе с ФГУП «ГЦСС», как с единственным исполнителем, не соответствует Закону о контрактной системе».

В данном случае, Татарстанским УФАС России произведена оценка действий Министерства образования и науки Республики Татарстан и ФГУП «ГЦСС» с учетом совокупности доказательств заключения антиконкурентного соглашения.

В частности, установлено, что по итогам рассмотрения заявки единственного допущенного участника электронного аукциона № 0111200000915000269 Министерством образования и науки Республики Татарстан заключен государственный контракт (№ 2015.14368 от 18.05.2015 года) с Татарским РУИ на оказание услуг по обеспечению сохранности и доставке контрольно-измерительного материала для нужд Министерства образования и науки Республики Татарстан.

Заявку на участие в указанном электронном аукционе также подавало ФГУП «Главный центр специальной связи». Однако, данная заявка была отклонена в связи с несоответствием первой части указанной заявки требованиям закупочной документации.

ФГУП «Главный центр специальной связи» обратилось в Татарстанское УФАС России с жалобой на действия комиссии уполномоченного органа -

Государственного комитета Республики Татарстан по закупкам, государственного заказчика - Министерства образования и науки Республики Татарстан при проведении электронного аукциона № 0111200000915000269.

Решением Татарстанского УФАС России по делу № 105-кз/2015 о нарушении законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд жалоба ФГУП «ГЦСС» была признана необоснованной.

Данная информация является общедоступной, размещена на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок <http://www.zakupki.gov.ru>.

Таким образом, ФГУП «ГЦСС» было известно, что закупки с аналогичным предметом до этого Министерством образования и науки Республики Татарстан проводились в форме конкурентных процедур.

Следовательно, необходимость проведения конкурентных процедур на предмет оказания услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена очевидна для Министерства образования и науки Республики Татарстан и для ФГУП «ГЦСС» как для профессиональных участников контрактной системы.

Принимая решение, Татарстанское УФАС России пришло к выводу о наличии конкурентных отношений на исследуемом рынке.

В соответствии с Уставом Российского Объединения «РОСИНКАС» Центрального банка Российской Федерации, утвержденным решением Совета директоров Центрального Банка Российской Федерации (протокол № 20 от 24.11.2006 года) (с учетом внесенных в 2015 году изменений) и Положением Татарского республиканского управления инкассации - филиала Объединения «РОСИНКАС» Центрального банка Российской Федерации, утвержденным приказом Объединения «РОСИНКАС» № 159 от 11.06.2015 года, организация и его филиалы также вправе осуществлять доставку секретной корреспонденции органов государственной власти и управления, осуществлять организацию работы с документами, содержащими сведения ограниченного распространения и государственную тайну, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и нормативными актами Банка России (пункты 1, 2 устава, пункт 3 статьи 9 положения).

Из материалов дела следует, что деятельностью по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена в Республике Татарстан наряду с ФГУП «Главный центр специальной связи» занимается Татарское РУИ - филиал объединения «РОСИНКАС» (заявитель), что в свою очередь указывает, что указанный рынок является конкурентным.

Невозможность Татарского РУИ (заявитель по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 06-147/2016) принять участие в конкурентных процедурах, предметом которых являлось оказание услуг по доставке экзаменационных материалов досрочного и основного периодов проведения единого государственного экзамена (ЕГЭ-2016) по территории Республики Татарстан в 2016 году, подтверждает вывод об ограничении конкуренции при заключении

государственного контракта Министерством образования и науки Республики Татарстан с ФГУП «ГЦСС» в 2016 году.

Указанные обстоятельства, в совокупности с участием ФГУП «ГЦСС» в закупках с аналогичным предметом в 2015 году, свидетельствует о заключении и реализации между Министерством образования и науки Республики Татарстан и ФГУП «ГЦСС» антиконкурентного соглашения.

Относительно Предписания Татарстанского УФАС России, Апелляционной коллегией ФАС России установлено.

На основании части 3 статьи 51 Закона о защите конкуренции лицо, чьи действия (бездействие) в установленном настоящим Федеральным законом порядке признаны монополистической деятельностью или недобросовестной конкуренцией и являются недопустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством, по предписанию антимонопольного органа обязано перечислить в федеральный бюджет доход, полученный от таких действий (бездействия).

В соответствии с пунктом 10 статьи 4 Закона о защите конкуренции монополистическая деятельность - злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью.

Комиссией Татарстанского УФАС России установлено нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции, вследствие заключения и реализации антиконкурентного соглашения между Министерством образования и науки Республики Татарстан и ФГУП «ГЦСС».

В этой связи, выдавая оспариваемое предписание, Татарстанское УФАС России действовало в рамках предоставленных Законом о защите конкуренции полномочий.

Таким образом, Апелляционная коллегия ФАС России приходит к выводу, что решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан от 28.12.2016 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 06-147/2016 не нарушают единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия ФАС России,

РЕШИЛА:

оставить жалобу ФГУП «Главный центр специальной связи» на решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан от 28.12.2016 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 06-147/2016 без удовлетворения.

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1 статьи 52 Закона о защите конкуренции решение о рассмотрении жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.