

РЕШЕНИЕ

31 октября 2014 г.

г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в составе:

Князькова С.Е. – и.о. заместителя руководителя управления, председатель Комиссии;

Долженкова Е.В. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Иванов С.А. – специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев жалобу Новосибирского областного управления инкассации-филиала Российского объединения инкассации (РОСИНКАС), на действия заказчика закрытого отбора № 4-11146-016-14 организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности ОАО «Газпромнефть-Новосибирск», в присутствии «...»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области поступила жалоба (вх. № 11497 от 22.10.2014) Новосибирского областного управления инкассации-филиала Российского объединения инкассации (РОСИНКАС) на действия заказчика закрытого отбора № 4-11146-016-14 организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности ОАО «Газпромнефть-Новосибирск».

Заявитель сообщает следующее.

25.07.2014 года ОАО «Газпромнефть-Новосибирск», путем направления претендентам приглашения и документации о проведении закрытого Отбора № 4-11146-016-14 организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности, объявило о начале приема заявок.

ФГУП «Главный центр специальной связи» был признан победителем по лоту № 1 закрытого Отбора № 4-11146-016-14 организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности ОАО «Газпромнефть-Новосибирск», что подтверждается письмом от 13.10.2014.

Решение Конкурсной комиссии ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» по допуску предложения ФГУП «Главный центр специальной связи» к участию в закрытом Отборе организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности, по мнению заявителя, противоречит действующему законодательству по следующим основаниям.

Согласно ст. 5 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» инкассация денежных средств и кассовое обслуживание физических и

юридических лиц являются банковской операцией.

Правовое регулирование банковской деятельности осуществляется Федеральными законами «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», нормативными актами Банка России.

Банк России - является органом банковского регулирования, банковского надзора и контроля, устанавливает правила проведения банковских операций, в том числе инкассации наличных денег (ст.ст. 2, 12 ФЗ «О банках и банковской деятельности», ст.ст. 4, 34. 56 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»,

В соответствии со ст.7 ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции, издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Банк России в 2008 году в своем Положении от 24.04.2008 № 318-П «О порядке ведения кассовых Операций и правилах хранения, перевозки и инкассации банкнот и монеты Банка России на территории Российской Федерации», дает определение «инкассации наличных денег», устанавливая перечень последовательных операций по движению денежной наличности (завершением такого движения денежной наличности является зачисление (перечисление) наличности на банковские счета хозяйствующего субъекта), а также четко определяет круг субъектов, имеющих право оказывать услуги по инкассации, к которым относятся кредитные организации (внутренние структурные подразделения кредитной организации), а также организации, входящие в систему Банка России, уставом которых такое право им предоставлено (п. 1.5. Положения).

ФГУП ГЦСС не относится к вышеназванным субъектам, является организацией Федерального агентства связи, которое, в свою очередь, входит в структуру Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Созданная структура в соответствии с действующим законодательством осуществляет координацию, контроль в сфере связи, печати и массовых коммуникаций.

Деятельность ФГУП ГЦСС (согласно Уставу), как предприятия вышеуказанного ведомства, основана на Федеральных законах - «О почтовой связи», «О связи», «Об оружии», а, следовательно, цели и предмет деятельности предприятия вытекают из гражданских правоотношений, возникающих в области связи (почтовой) в Российской Федерации.

Согласно ст. 18 Федерального закона «О почтовой связи», организации федеральной почтовой связи обеспечивают оказание универсальных услуг почтовой связи, осуществляют на договорной основе распространение печатных изданий, доставку и выдачу пенсий, пособий и других выплат целевого назначения, реализацию ценных бумаг, инкассацию и доставку денежной выручки.

Данный спектр услуг почтовой связи нашел отражение в уставной деятельности

ФГУП ГЦСС. В соответствии с Уставом. ФГУП ГЦСС вправе осуществлять прием, обработку, хранение, перевозку и доставку отправлений и грузов содержащих, в том числе, ценные и особые грузы органов государственной власти, учреждений, предприятий и др. юридических лиц, грузы содержащие валюту Российской Федерации, ценные бумаги в валюте Российской Федерации, иностранную валюту и т.д.

Федеральный закон «О почтовой связи» не содержит норм о доставке проинкассированной денежной выручки в обслуживающий хозяйствующий субъект кредитную организацию для зачисления на счет, и соответственно, об обработке денежной наличности, а норма указанного закона, предусматривающая возможность оказания услуг по инкассации денежной выручки для организаций почтовой связи является в настоящее время неприменимой, в силу изменившегося законодательства, регулирующего данные правоотношения, а также абсолютной прерогативы Банка России в сфере денежного обращения и банковского регулирования (ст. 75 Конституции РФ, ст. 3, 7, 34 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

Поскольку ФГУП «ГЦСС» не является кредитной организацией, имеющей право на осуществление инкассации в соответствии с лицензией, выданной Банком России, и не является организацией Банка России, соответственно он не входит в установленный Банком России круг субъектов, имеющих на это право и не может оказывать услуги по инкассации наличных денег и, как следствие, допуск его к участию в закрытом Отборе № 4-11146-016-14 организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности ОАО «Газпромнефть-Новосибирск», по мнению заявителя, противоречит действующему законодательству и способствует осуществлению ФГУП «ГЦСС» незаконной (без специального разрешения (лицензии)) предпринимательской деятельности.

По мнению заявителя, данную позицию подтверждают решения Арбитражного суда г. Москвы от 04.06.2013 по делу № А40-33898/2013, от 13.06.2013 по делу № А40-33900/13, от 25.06.2013 по делу № А40-33897/13, а также решениями Московского УФАС России от 27.03.2013 по делу № 1-00-272/77-13, от 27.03.2013 по делу № 1-00-273/77-13 от 27.03.2013 по делу № 1-00-274/77-13, решение Забайкальского УФАС России от 15.08.2014 по делу № 02-05-15-2014.

ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» представило следующие возражения на жалобу (вх. № 11783 от 29.10.2014г.).

24.07.2014г. ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» направило в адрес нескольких организаций информационные письма с предложением принять участие в многолотовом отборе «Закрытый отбор организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности».

Для участия в отборе необходимо было своевременно подать в ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» предложение согласно Инструкции № 4-11146-016-14 по участию в Отборе организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности.

В информационном письме, которое ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» направило в адрес нескольких организаций, указано, что данное информационное письмо не

является ни офертой, ни конкурсом в значении ст.ст.447-449 Гражданского кодекса РФ.

По окончании проведения исследования, 19 сентября 2014 г., Конкурсной комиссией Общества были рассмотрены предложения, поступившие для участия в отборе организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности (протокола № 57 от 19.09.2014г. о результатах рассмотрения, оценки и сопоставления предложений на участие в закрытом отборе организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности).

По итогам рассмотрения, оценки и сопоставления предложений комиссией было принято решение признать в качестве победителя по лоту № 1 участника ФГУП «Главный центр специальной связи», предложившего наилучшие условия по совокупности критериев и в соответствии с квалификационными требованиями.

Новосибирское областное управление инкассации - филиал Российского объединения инкассации (РОСИНКАС) считает, что допуск к участию ФГУП «Главный центр специальной связи» в закрытом отборе организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности противоречит действующему законодательству, так как данная организация не имеет соответствующей лицензии и способствует осуществлению ФГУП «Главный центр специальной связи» незаконной деятельности.

В соответствии с пунктами 1 и 4 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 N 331, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции, в том числе, по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

Приказом ФАС России от 25.05.2012 N 339 утвержден административный регламент Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Согласно пункту 1.4 указанного регламента предметом государственного контроля является соблюдение антимонопольного законодательства Российской Федерации 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, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров установлен статьей 18.1 Федерального Закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», (далее - Закон о защите конкуренции).

Из статьи 18.1 Закона о защите конкуренции следует, что антимонопольный орган вправе рассматривать жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии в отношении тех торгов, проведение которых является обязательным в соответствии

с законодательством Российской Федерации.

В рамках полномочий, установленных данной нормой, задачей антимонопольных органов является оперативное пресечение нарушений действующего законодательства при проведении торгов.

Статья 18.1 является специальной, по отношению к иным нормам Закона о защите конкуренции и подлежит применению только в случаях, прямо в ней поименованных.

В данном случае ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» осуществляло отбор, проведение которого не является обязательным в силу действующего законодательства (Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»; Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Кроме того, договор может быть заключен посредством направления оферты (пункт 1 статьи 432 Гражданского кодекса Российской Федерации), в том числе публичной оферты (пункт 2 статьи 437 Гражданского кодекса Российской Федерации), или в форме проведения торгов (пункт 1 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В силу пункта 3 статьи 447 Гражданского кодекса Российской Федерации заключение договора только путем проведения торгов обязательно, если это предусмотрено законом.

Исходя из смысла статей 447 и 448 Гражданского кодекса Российской Федерации торги проводятся путем осуществления определенных действий: опубликования извещения о проведении торгов с указанием сведений о времени, месте и форме торгов, их предмете и порядке проведения, в том числе о порядке оформления участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, сведения о начальной цене, направлении заявок на участие в торгах и уплате задатка, выбор лучшего предложения.

Однако из текста уведомления (информационного письма), направленного ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» в адрес организаций, не содержится указание на проведение торгов, отсутствует условие об обязанности заключать с победителем договор; напротив, в пятом абзаце письма указано: «Настоящее информационное письмо не является ни офертой, ни конкурсом в значении ст.ст.447-449 Гражданского кодекса РФ».

На момент рассмотрения по существу поступившей жалобы, ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» представило следующие дополнения к возражениям по жалобе.

В соответствии с п. 1 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно пункту 4.2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, к полномочиям антимонопольного органа отнесено, в том числе рассмотрение жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов.

Исходя из п. 1 Постановления Правительства РФ от 30.06.2004 N 331 "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе", пп. «г», «д» п. 5 Постановления Правительства РФ от 07.04.2004 N 189 "Вопросы Федеральной антимонопольной службы" в компетенцию Федеральной антимонопольной службы и его территориальных подразделений входит:

-контроль в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд;

-контроль в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд в случаях и порядке, установленных законодательством Российской Федерации о размещении заказов.

Обязательность проведения отбора, осуществленного ОАО «Газпромнефть-Новосибирск», в данном случае действующим законодательством не установлена.

Пунктом 3 части 1 статьи 1 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" предусмотрено, что данный Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в части, касающейся заключения гражданско-правовых договоров, предметом которых являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом при предоставлении бюджетов из бюджетной системы России.

Общество не осуществляет деятельность от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, не является бюджетным учреждением или юридическим лицом, которому предоставлены средства из бюджетной системы России, следовательно, не является субъектом применения Федерального закона № 44-ФЗ.

К специальному законодательству Российской Федерации в области закупок также относится Федеральный закон № 223-ФЗ от 18.07.2011 года «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Частью 2 статьи 1 Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" определены общие принципы

закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг:

1) государственными корпорациями, государственными компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, государственными унитарными предприятиями, муниципальными унитарными предприятиями, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов;

2) дочерними хозяйственными обществами, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 1 настоящей части юридическим лицам;

3) дочерними хозяйственными обществами, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 2 настоящей части дочерним хозяйственным обществам.

Согласно списку зарегистрированных юридических лиц в реестре владельцев ценных бумаг, ведение которого осуществляет специализированная организация ОАО «Регистратор Р.О.С.Т.» акционерами ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» являются ООО «Газпромнефть-ЗС» («...» % уставного капитала) и ОАО «Газпром нефть» («...» % уставного капитала).

Участниками ООО «Газпромнефть-ЗС» являются ОАО «Газпром нефть» («...» % доли) и ООО «Газпромнефть - Инвест» («...» % доли).

Акционерами ОАО «Газпром нефть» являются ОАО «Газпром» («...» % уставного капитала) и ГАЗПРОМ ФИНАНС Б.В. («...» % уставного капитала), миноритарные акционеры («...» % уставного капитала).

Таким образом, в уставном капитале ОАО «Газпромнефть-Новосибирск», ООО «Газпромнефть-ЗС» (основное общество ОАО «Газпромнефть-Новосибирск»), ОАО «Газпром нефть» (основное общество ООО «Газпромнефть-ЗС»), доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования отсутствует.

Учитывая вышеизложенное, ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» не является субъектом применения Федерального закона от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц".

Отбор производился в ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» в соответствии с внутренним локальным актом - Стандартом Компании ОАО «Газпром нефть» «Порядок организации и проведения отбора контрагентов для выполнения работ/оказания услуг для нужд Компании (при совокупной стоимости предмета свыше 300 млн.руб.без НДС) и её ДЗО (независимо от стоимости предмета закупки)», утв.Приказом от 30.12.2010 г. № 256-П.

Рассмотрев по существу поступившую жалобу, представленные материалы и возражения, Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к следующим

ВЫВОДАМ.

ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» был объявлен закрытый отбор организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности.

19.09.2014г. конкурсной комиссией рассматриваемой процедуры был составлен протокол № 57 о результатах рассмотрения, оценки и сопоставления предложений на участие в закрытом отборе организаций.

Победителем был признан участник - ФГУП «Главный центр специальной связи».

Согласно ч. 1 ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Комиссией Новосибирского УФАС России установлено, что ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» не входит в круг субъектов, на которых распространяется действие Федерального закона от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», иными нормативно-правовыми актами также не установлена обязанность ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» проводить торги при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

Протоколом № 57/1 от 30.10.2014г. заседания конкурсной комиссии по результатам закрытого отбора № 4-11146-016-14 результаты рассматриваемого закрытого отбора были отменены.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь ч. 20 ст. 18.1, Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Новосибирского УФАС России,

РЕШИЛА:

Признать жалобу Новосибирского областного управления инкассации-филиала Российского объединения инкассации (РОСИНКАС) на действия ОАО «Газпромнефть-Новосибирск» - заказчика закрытого отбора № 4-11146-016-14 организации, способной оказать услуги по инкассации денежной наличности необоснованной.

Решение Комиссии может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.