

## РЕШЕНИЕ

### по делу № 04-6/1-2-2013

Резолютивная часть решения оглашена «22» июля 2013 года

г. Тверь

В полном объеме решение изготовлено «05» августа 2013 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

председатель – Фомин В.М., руководитель управления;

члены Комиссии:

- Посохова Л.В., заместитель руководителя управления;

- Красюкова Л.К., заместитель руководителя – начальник отдела контроля размещения государственного заказа,

в присутствии представителей:

Правительства Тверской области – В. (по доверенности),

Министерства экономического развития Тверской области – В. (по доверенности),

Государственного автономного учреждения Тверской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» - И. (по доверенности),

ОАО «Мобильные ТелеСистемы» - Р. (по доверенности),

ОАО «Сеть делового обслуживания» К. (по доверенности), П. (по доверенности),

рассмотрев дело № 04-6/1-2-2013 по признакам нарушения Правительством Тверской области и Министерством экономического развития Тверской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в установлении приказами от 19.09.2012 № 123-нп и от 18.10.2012 № 132-нп норм, дающих возможность проводить закупки товаров, работ и услуг для нужд Тверской области без применения процедур, предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», что ограничивает количество участников, создает дискриминационные условия и содержит признаки ограничения конкуренции,

### УСТАНОВИЛА:

1. Основанием для возбуждения дела № 04-6/1-2-2013 послужили заявления ЗАО «Комстар-Регионы» и ОАО «Сеть Делового Обслуживания» (далее – ОАО «СДО».

ЗАО «Комстар-Регионы» полагает, что условия проведенной в октябре-ноябре 2012 года Государственным автономным учреждением Тверской области

«Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ГАУ «МФЦ») упрощенной процедуры выбора организации на право заключения договора на выполнение работ по подключению к сети связи в целях создания защищенной среды передачи данных технологической инфраструктуры электронного правительства Тверской области в г.Тверь необоснованно ограничивают возможность участия в вышеуказанных закупках.

Согласно заявлению ОАО «СДО», условия закупок, проведенных в 2012 году ГАУ «МФЦ», ограничивают возможность участия в них многим хозяйствующим субъектам, в том числе, ОАО «СДО», поскольку в «Перечень поставщиков на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг в целях проведения закупок путем упрощенных процедур на 2012 год для нужд ГАУ «МФЦ» включен только ограниченный круг участников, отобранный по непонятным критериям. Так, ОАО «СДО» было лишено возможности принять участие в упрощенной процедуре выбора организации на право заключения договора на выполнение работ по подключению к сети связи в целях создания защищенной среды передачи данных технологической инфраструктуры электронного правительства Тверской области в г. Тверь, проведенной ГАУ «МФЦ» в октябре-ноябре 2012 года, поскольку согласно Информационной карте в вышеуказанной закупке могли принять участие только те поставщики, которые включены в Перечень поставщиков, утвержденный ГАУ «МФЦ». При этом ОАО «СДО» располагает возможностью и необходимыми ресурсами для выполнения работ, являющихся предметом закупки. ОАО «СДО» полагает, что фактически ГАУ «МФЦ» проводит закупки для нужд Тверской области и за счет средств областного бюджета, но без применения публичных процедур, установленных Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», чем искусственно ограничивает количество участников и ограничивает конкуренцию. Подобные действия, по мнению ОАО «СДО», не только не обеспечивают рациональное расходование бюджетных средств, но и вступают в противоречие с антимонопольным законодательством.

В рамках рассмотрения настоящего дела представлены документы, свидетельствующие о правопреемстве ОАО «МобильныеТелеСистемы» прав и обязанностей ЗАО «Комстар-Регионы», в связи с чем произведена замена заявителя ЗАО «Комстар-Регионы» на ОАО «МобильныеТелеСистемы» (далее – ОАО «МТС»).

В соответствии с постановлением Губернатора Тверской области от 30.04.2013 N 92-пг и постановлением Правительства Тверской области 10.07.2013 № 313-пп Главное управление информационных технологий и связи Тверской области исключено из структуры органов исполнительной власти Тверской области, правопреемником Главного управления информационных технологий и связи Тверской области является Министерство промышленности и информационных технологий Тверской области, в связи с чем произведена замена заинтересованного лица на Министерство промышленности и информационных технологий Тверской области.

2. Отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений регулируются Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ

«О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ).

Статьей 1 Закона № 94-ФЗ, в частности, определено, что закон устанавливает единый порядок размещения заказов для вышеуказанных нужд.

Вышеуказанной статьей также установлен закрытый перечень оснований, когда Закон № 94-ФЗ:

- не применяется (если услуги оказываются международными финансовыми организациями);
- не распространяется на определенные отношения (связанные с назначением адвоката органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве в соответствии с Уголовно-процессуальным [КОДЕКСОМ](#) Российской Федерации, судом для участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве в соответствии с Гражданским процессуальным [КОДЕКСОМ](#) Российской Федерации; связанные с привлечением адвоката к оказанию гражданам юридической помощи бесплатно в соответствии с Федеральным [ЗАКОНОМ](#) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»;
- допускает установление иными федеральными законами особенностей размещения государственных заказов для целей государственного оборонного заказа и заказа на поставку материальных ценностей в государственный резерв.

В соответствии со статьей 3 Закона № 94-ФЗ государственными нуждами субъектов Российской Федерации признаются обеспечиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ. Вышеуказанное свидетельствует о том, что все потребности субъекта Российской Федерации, финансируемые за счет бюджета субъекта Российской Федерации, и необходимые для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации признаются государственными нуждами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьей 4 Закона № 94-ФЗ государственными заказчиками выступают государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, казенные учреждения и иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования. Иными заказчиками выступают бюджетные учреждения при размещении ими заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг независимо от источников финансового обеспечения их исполнения. При этом статьей 4 Закона № 94-ФЗ установлено, что в дальнейших статьях закона государственные заказчики и иные заказчики именуются заказчиками, а государственные нужды, а также нужды бюджетных учреждений в дальнейших статьях именуются нуждами заказчиков.

В соответствии со статьей 5 Закона № 94-ФЗ под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков (следовательно, как государственных заказчиков, так и просто заказчиков - бюджетных учреждений) понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков.

В соответствии со статьей 72 Бюджетного Кодекса Российской Федерации размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд.

Вышеуказанные правовые нормы свидетельствуют о том, что все обеспечиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации потребности последних (субъектов Российской Федерации) в товарах, работах и услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, должны удовлетворяться исключительно с использованием процедур и в порядке, предусмотренном Законом № 94-ФЗ, вне зависимости от того, кто является получателем этих средств и в каком виде эти средства выделены.

Целями правового регулирования Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг различными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ) является создание условий для удовлетворения потребностей определенных заказчиков, среди которых указаны автономные учреждения (части 1 и 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ) в товарах, работах, услугах исключительно для нужд этих заказчиков. При этом установлено, что Закон № 223-ФЗ не регулирует отношения, связанные с осуществлением заказчиком размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с Законом № 94-ФЗ (часть 4 статьи 1).

Таким образом, наличие Закона № 223-ФЗ, регулирующего порядок проведения закупок товаров (работ, услуг) исключительно для нужд самих автономных учреждений, не означает, что закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд субъектов Российской Федерации и за счет средств последнего, могут проводиться минуя процедуры, установленные Законом № 94-ФЗ.

3. В соответствии с постановлением Губернатора Тверской области от 31.08.2011 № 31-пг в структуру исполнительных органов государственной власти Тверской области до 22.05.2013 входило Главное управление информационных технологий и связи Тверской области (далее – Главное управление). В соответствии с Положением о Главном управлении, утвержденным постановлением Правительства Тверской области от 18.10.2011 № 92-пп, Главное управление является областным исполнительным органом государственной власти Тверской области, осуществляющим на территории Тверской области исполнительно-распорядительную деятельность в сферах информационных технологий, связи, телекоммуникаций, развития информационного общества и формирования электронного правительства на территории Тверской области, а также

координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Тверской области в данных сферах и сфере информационной безопасности (пункт 1). Основными задачами Главного управления являются (пункт 7): реализация на территории Тверской области государственной политики в сферах информационных технологий, связи, телекоммуникаций, развития информационного общества и формирования электронного правительства; координация деятельности исполнительных органов государственной власти Тверской области в вышеуказанных сферах; организация и проведение мероприятий, направленных на создание, развитие и эксплуатацию комплекса информационных систем и ресурсов, единой информационно-телекоммуникационной сети, систем связи и телекоммуникаций, систем технической защиты информации; организация обеспечения информационной безопасности Правительства Тверской области и исполнительных органов государственной власти Тверской области; контроль за мероприятиями, проводимыми областными исполнительными органами государственной власти Тверской области в сферах информационных технологий, связи, телекоммуникаций, информационной безопасности, развития информационного общества и формирования электронного правительства на территории Тверской области.

В целях реализации вышеуказанных задач Главное управление наделено следующими функциями (пункт 8): координация и организация внедрения информационных технологий и телекоммуникаций в деятельность исполнительных органов государственной власти Тверской области; организация бесперебойного функционирования государственных информационных систем и ресурсов, телекоммуникационных сетей исполнительных органов государственной власти Тверской области; организация мероприятий по включению исполнительных органов государственной власти Тверской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области, подведомственных им учреждений и организаций в единую защищенную телекоммуникационную инфраструктуру Тверской области; обеспечение внедрения, эксплуатации и развития единой межведомственной системы электронного документооборота с использованием электронной подписи и средств криптозащиты в деятельности исполнительных органов государственной власти Тверской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области; осуществление функций государственного заказчика при размещении государственных заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг по направлениям, относящимся к сферам деятельности Главного управления, для нужд исполнительных органов государственной власти Тверской области и подведомственных им государственных учреждений Тверской области.

Вышеуказанное свидетельствует о том, что услуги по созданию, развитию и эксплуатации комплекса информационных систем и ресурсов в целях формирования электронного правительства, создания защищенной среды передачи данных технологической инфраструктуры электронного правительства Тверской области, систем технической защиты информации относятся к функциям органа исполнительной власти Тверской области - Главного управления, который призван осуществлять не только исполнительно-распорядительную деятельность в вышеуказанных сферах информационных технологий, связи, телекоммуникаций, развития информационного общества и формирования электронного

правительства, а также координацию деятельности исполнительных органов государственной власти Тверской области в вышеуказанных сферах и функции государственного заказчика при размещении государственного заказа в вышеуказанных сферах.

4. Постановлением Правительства Тверской области от 10.04.2012 № 160-пп (далее – Постановление № 160-пп) утверждена [Программа](#) Тверской области «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на 2012 - 2014 годы» (далее – Программа снижения административных барьеров). Согласно пункту 2 Постановления № 160-пп и приложению к вышеуказанному постановлению уполномоченным областным исполнительным органом государственной власти Тверской области, осуществляющим координацию выполнения Программы снижения административных барьеров, а также государственным заказчиком, ответственным за реализацию Программы снижения административных барьеров, определено Министерство экономического развития Тверской области.

Пунктом 3 Постановления № 160-пп предусмотрено ежегодное выделение средств на реализацию [Программы](#) снижения административных барьеров Министерству экономического развития Тверской области как распорядителю средств областного бюджета Тверской области. При этом получателем субсидии из областного бюджета Тверской области определено ГАУ «МФЦ».

Постановлением Администрации Тверской области от 07.04.2011 № 141-па «Об утверждении [Порядка](#) формирования государственных заданий в отношении государственных учреждений Тверской области и финансового обеспечения выполнения государственных заданий и [Порядка](#) определения объема и условия предоставления субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг (выполнением работ) в соответствии с государственными заданиями, и на иные цели и о внесении изменений и признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации Тверской области» (далее - Постановление № 141-па) определено, что субсидии могут предоставляться государственным бюджетным и государственным автономным учреждениям в двух вариантах: либо на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг в соответствии с государственными заданиями, либо в виде субсидий на иные цели. Одновременно Постановлением № 141-па утверждены:

- [Порядок](#) формирования государственных заданий в отношении государственных учреждений Тверской области и финансового обеспечения выполнения государственных заданий. Согласно пунктам 2 и 3 вышеуказанного порядка государственные задания в отношении государственных бюджетных и государственных автономных учреждений Тверской области формируются ежегодно при разработке проекта закона Тверской области об областном бюджете Тверской области на очередной финансовый год главными распорядителями средств областного бюджета Тверской области - исполнительными органами государственной власти Тверской области, осуществляющими функции и полномочия учредителей;

- [Порядок](#) определения объема и условия предоставления субсидий на

возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг (выполнением работ) в соответствии с государственными заданиями, и на иные цели (далее – Порядок предоставления субсидий на иные цели). Согласно пунктам 3, 35 и 38 Порядка предоставления субсидий на иные цели направления расходования автономными учреждениями субсидий на иные цели, а также условия их предоставления устанавливает главный распорядитель бюджетных средств, являющийся учредителем автономного учреждения.

Согласно Положению о Министерстве экономического развития Тверской области, утвержденному постановлением Правительства Тверской области от 01.11.2011 № 172-пп, Министерство наделено не только функциями учредителя подведомственных учреждений и главного распорядителя и получателя средств областного бюджета, на него также возложены функции осуществления контроля за деятельностью МФЦ.

Государственные задания в отношении ГАУ «МФЦ» не формировались, субсидии выделялись ГАУ «МФЦ» на иные цели.

Министерство экономического развития Тверской области приказом от 16.04.2012 № 51-нп (опубликован в газете «Тверская жизнь» 12.05.2012 № 85-86) установило следующие условия предоставления бюджетным учреждениям и автономным учреждениям субсидий на иные цели:

- соблюдение требований Закона № 94-ФЗ;
- использование субсидий в соответствии с определенными приказом направлениями.

Позднее Министерство экономического развития Тверской области изменило условия предоставления субсидий подведомственным автономным учреждениям, исключив требование о необходимости соблюдения последними требований Закона № 94-ФЗ. Так, приказом Министерства экономического развития Тверской области от 19.09.2012 № 123-нп отменен приказ от 16.04.2012 № 51-нп и установлено, что условием предоставления субсидий на иные цели для автономных учреждений является соблюдение требований Закона № 223-ФЗ, для иных бюджетных учреждений – Закона № 94-ФЗ. При этом пунктом 7 определено, что он вступает в силу со дня официального опубликования (опубликован в газете «Тверская жизнь» 22.09.2012 № 175), но распространяет свое действие на правоотношения, возникшие с 01.01.2012. Приказом Министерства экономического развития Тверской области от 18.10.2012 № 132-нп приказ Минэкономразвития Тверской области от 19.09.2012 № 123-нп отменен и также установлено, что условием предоставления субсидий на иные цели для автономных учреждений является соблюдение требований Закона № 223-ФЗ, для иных бюджетных учреждений – Закона № 94-ФЗ. При этом пунктом 7 определено, что он вступает в силу со дня официального опубликования (опубликован в газете «Тверская жизнь» № 194 от 20.10.2012), но распространяет свое действие на правоотношения, возникшие с 01.01.2012.

Таким образом, Министерство экономического развития Тверской области, наделенное Постановлением № 141-па полномочиями государственного заказчика и лица, определяющего условия предоставления автономным учреждениям субсидий на иные цели, устранилось от выполнения функций государственного

заказчика и приказами от 19.09.2012 № 123-нп и от 18.10.2012 № 132-нп приняло решение о возможности использования бюджетных средств для закупки услуг, являющихся государственными нуждами Тверской области, без проведения торгов, обязательных в соответствии с Законом № 94-ФЗ.

Согласно письму Министерства экономического развития Тверской области от 04.04.2013 № 1572 в 2012 году ГАУ «МФЦ» была предоставлена из областного бюджета субсидия на иные цели в рамках реализации Программы снижения административных барьеров в объеме 156 945 718, 38 руб. в соответствии с направлениями, в числе которых определены, в том числе, следующие направления, финансируемые за счет вышеуказанных субсидий:

- разработка предложений по оптимизации исполнения государственных (муниципальных) контрольных и надзорных функций;
- разработка и утверждение административных регламентов государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Тверской области;
- принятие не менее трех нормативных правовых актов Тверской области, прошедших процедуру оценки регулирующего воздействия;
- разработка различных нормативных правовых актов Тверской области;
- обучение государственных гражданских служащих и муниципальных служащих по направлению «Оптимизация и повышения качества государственных и муниципальных услуг»;
- услуги по эксплуатации инфраструктуры электронного правительства Тверской области с объемом финансирования в 2012 году в виде субсидий на иные цели - 13 750 000 руб., которые оплачены по платежным поручениям: № 1111 от 20.06.2012 в сумме 5 000 000 руб.; № 1401 от 19.07.2012 в сумме 2 500 000 руб.; № 1685 от 04.10.2012 в сумме 1 250 000 руб.; № 2226 от 09.11.2012 в сумме 1 250 000 руб.; № 2340 от 29.11.2012 в сумме 1 250 000 руб.

Согласно представленной ГАУ «МФЦ» информации в 2012 году было проведено 17 закупок товаров, работ, услуг в рамках выделенных ГАУ «МФЦ» субсидий на иные цели. Вышеуказанные закупки проведены в соответствии с нормами Закона № 223-ФЗ без применения процедур, установленных Законом № 94-ФЗ. Одна из произведенных в 2012 году закупок именовалась «Выполнение работ по подключению к сети связи оператора для организации услуг по предоставлению каналов связи в целях создания защищенной среды передачи данных технологической инфраструктуры электронного правительства Тверской области в г.Тверь» (далее – Закупка), способ закупки – путем упрощенной процедуры, начальная (максимальная) цена – 4 956 000 руб., договор заключен 13.11.2012 с ЗАО «ЭР-Телеком Холдинг» по цене 4 950 000 руб.

Положением о закупках для нужд ГАУ «МФЦ» (далее – Положение о закупках), утвержденным решением наблюдательного Совета (протокол от 20.03.2012 № 3 с изменениями согласно протоколу от 17.07.2012 № 6) предусмотрены следующие способы проведения процедуры закупки (пункт 5.1.1):

- открытый конкурс;

- открытый двухэтапный конкурс с предварительным квалификационным отбором;
- открытый одноэтапный конкурс с предварительным квалификационным отбором;
- закрытый конкурс;
- проведение запроса котировок;
- упрощенная процедура;
- у единственного поставщика.

В соответствии с пунктом 5.1.2 Положения о закупках решение о способе закупки принимает директор ГАУ «МФЦ».

Согласно пункту 5.25.1 Положения о закупках при проведении упрощенной процедуры закупок приглашение принять участие в процедуре направляется только тем поставщикам (исполнителям, подрядчикам), сведения о которых включены в ежегодно формируемый Перечень поставщиков ГАУ «МФЦ». Включение в Перечень поставщиков ГАУ «МФЦ» производится не на конкурсной основе и не путем открытых процедур.

Таким образом, количество участников закупки способом упрощенной процедуры заранее ограничено Перечнем поставщиков ГАУ «МФЦ», а сам способ закупки не является открытым для участия потенциальных поставщиков, располагающих необходимыми ресурсами, разрешительными документами и опытом.

Согласно Информационной карте Закупки и заключенному по результатам закупки договору от 13.11.2012 фактически предметом проведенной ГАУ «МФЦ» закупки и предметом заключенного договора являются следующие услуги:

- услуги по подключению каналов связи для нужд исполнительных органов власти Тверской области (включая доступ к сети Интернет по 33 адресам) в 2012 году;
- услуги по предоставлению каналов, обеспечению доступа к сети Интернет исполнительным органам власти Тверской области по 35 адресам в 2013 году.

Согласно письму Главного управления от 20.12.2012 № 1197/07-79 услуги по обеспечению доступа исполнительных органов государственной власти Тверской области к информационно-телекоммуникационной сети Интернет в 2012 году оказывались ОАО «Ростелеком», что подтверждается также сведениями, размещенными на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг является [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) (далее - официальный сайт) о проведении открытого аукциона в электронной форме и копией государственного контракта от 25.09.2012.

Согласно сведениям, размещенными на официальном сайте, услуги по обеспечению доступа исполнительных органов государственной власти Тверской области к информационно-телекоммуникационной сети Интернет в 2013 году закупались Главным управлением в рамках государственного контракта от 26.06.2013, исполнитель услуг – ОАО «Ростелеком». При этом государственный контракт с ОАО «Ростелеком» заключен на срок до 01.01.2016 по цене 2 086 600 руб.

Таким образом:

- услуги по обеспечению доступа исполнительных органов государственной власти Тверской области к информационно-телекоммуникационной сети Интернет являются государственными нуждами Тверской области;

- одинаковые услуги приобретались за счет средств областного бюджета в 2012 году дважды: Главным управлением согласно государственному контракту от 25.09.2012 с ОАО «Ростелеком», а позднее ГАУ «МФЦ» согласно договору от 13.11.2012 с ЗАО «ЭР-Телеком Холдинг», т.е. ГАУ «МФЦ» заключило договор с ЗАО «ЭР-Телеком Холдинг» и оплатило последнему услуги, которые фактически оказаны иным хозяйствующим субъектом – ОАО «Ростелеком»;

- одинаковые услуги приобретались за счет средств областного бюджета в 2013 году дважды: Главным управлением согласно государственному контракту от 26.06.2013 с ОАО «Ростелеком» и ГАУ «МФЦ» согласно договору от 13.11.2012 с ЗАО «ЭР-Телеком Холдинг»;

- стоимость приобретенных ГАУ «МФЦ» услуг за счет средств областного бюджета существенно выше стоимости аналогичных услуг, приобретенных Главным управлением по результатам применения процедур, установленных Законом № 94-ФЗ: стоимость услуг по обеспечению доступа исполнительных органов Тверской области к информационно-телекоммуникационной сети Интернет за 1 год и 2 месяца (ноябрь 2012 года – 31.12.2013), приобретенных ГАУ «МФЦ» составил 4 950 000 руб., в то время как стоимость тех же услуг за 3 года и 6 месяцев (2 полугодие 2012 года – 31.12.2015), приобретенных Главным управлением, составил 2 086 600 руб.

5. До издания Министерством экономического развития Тверской области приказов от 19.09.2012 № 123-нп и от 18.10.2012 № 132-нп, которыми признана необязательность размещения заказов в соответствии с требованиями Закона № 94-ФЗ, услуги по обеспечению доступа исполнительных органов Тверской области к информационно-телекоммуникационной сети Интернет предусматривались в областном бюджете как затраты на текущую деятельность Главного управления и финансировались последним в рамках заключенных по результатам аукционов государственных контрактов. Так, в 2012 году участниками открытого аукциона в электронной форме на оказание услуг по обеспечению доступа исполнительных органов государственной власти Тверской области к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, заказчиком которого выступало Главное управление, являлись 2 хозяйствующих субъекта, проведение аукциона повлекло существенное снижение цены: начальная (максимальная) цена составляла 900 210 руб., государственный контракт заключен по цене 394 334 руб. В 2013 году участниками открытого аукциона в электронной форме на оказание услуг по обеспечению доступа исполнительных органов государственной власти Тверской области к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, заказчиком которого выступало Главное управление, являлись 3 хозяйствующих субъекта, проведение аукциона повлекло существенное снижение цены: начальная (максимальная) цена составляла 3 600 000 руб., государственный контракт на 3 года и 6 месяцев заключен по цене 2 086 600 руб.

Сведения, представленные ОАО «МТС» и ОАО «СДО» в рамках рассмотрения настоящего дела, свидетельствуют о наличии у последних необходимых

разрешительных документов, опыта и практики оказания услуг по обеспечению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Рынок услуг по обеспечению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет является конкурентным, представлен значительным количеством участников рынка, обладающих необходимыми лицензиями, трудовыми и производственными ресурсами.

6. Согласно статье 8 Закона № 94-ФЗ участником размещения заказа для государственных и муниципальных нужд может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. При этом участие в размещении заказов может быть ограничено только в случаях, предусмотренных Законом № 94-ФЗ и иными федеральными законами.

Статья 11 Закона № 94-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень требований к участникам размещения всех заказов для государственных и муниципальных нужд, а также к участкам размещения заказа на поставку определенных товаров (работ, услуг). При этом Закон № 94-ФЗ не предоставляет органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также заказчикам право устанавливать какие-либо дополнительные требования или ограничения, в том числе, в виде требования о нахождении в Перечнях поставщиков, сформированных на условиях, определенных автономным учреждением.

В соответствии со статьей 10 Закона № 94-ФЗ размещение заказа для государственных и муниципальных нужд может осуществляться: путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме; без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на биржах). При этом частью 2 статьи 10 Закона № 94-ФЗ установлено, что во всех случаях размещение заказа для государственных и муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов, и только в случаях, предусмотренных Законом № 94-ФЗ – путем применения иных указанных в законе способов.

Согласно положениям статей 9, 19.1 и 41.12 Закона № 94-ФЗ в государственный контракт включаются обязательные условия об ответственности поставщика (исполнителя, подрядчика) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, а также сведения о порядке осуществления заказчиком приемки поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг на соответствие их количества, комплектности, объема и качества установленным требованиям. Статья 19.1 Закона № 94-ФЗ устанавливает порядок определения начальной (максимальной) цены с использованием данных государственной статистической отчетности, официального сайта, реестра контрактов, информации о ценах производителей, общедоступных результатов изучения рынка по инициативе заказчика.

При проведении закупок ГАУ «МФЦ» не применялись способы закупок, установленные Законом № 94-ФЗ, количество участников закупок путем упрощенной процедуры было ограничено по основаниям, не предусмотренным Законом № 94-ФЗ, не применялся установленный статьей 19.1 Закона № 94-ФЗ порядок определения начальной (максимальной) цены, не анализировались фактические потребности в услугах (поскольку услуга фактически оказывалась и

потребность в ней отсутствовала), заключенный по результатам закупок договор не содержит условия об ответственности исполнителя за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, а также сведения о порядке осуществления заказчиком приемки товаров (работ, услуг) на соответствие их количества, комплектности, объема и качества установленным требованиям. Вышеуказанное свидетельствует о том, что при проведении закупок ГАУ «МФЦ» за счет средств областного бюджета, выделенных ГАУ «МФЦ» в виде субсидий на иные цели, было ограничено количество участников, а для ограниченного круга участников обеспечены значительно более выгодные условия оказания услуг.

Проведение закупок для государственных нужд Тверской области явилось следствием действий Министерства экономического развития Тверской области, установившего приказами от 19.09.2012 № 123-нп и от 18.10.2012 № 132-нп возможность не руководствоваться Законом № 94-ФЗ при использовании автономными учреждениями средств областного бюджета, выделенных в виде субсидий на иные цели.

7. Согласно абзацам 1 и 2 части 1 статьи 78.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) субсидии автономным учреждениям могут предоставляться либо на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) (абзац 1 части 1 статьи 78.1 БК РФ), либо на иные цели (абзац 2 части 1 статьи 78.1 БК РФ). Порядок определения объема и условия предоставления указанных субсидий устанавливается либо Правительством Российской Федерации, либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, либо местной администрацией (в зависимости от уровня бюджета).

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - Закон об автономных учреждениях) автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами.

Одним из таких федеральных законов, которым дополнительно установлены сферы и цели, позволяющие создавать автономное учреждение, можно считать [Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»](#) (далее – Закон № 210-ФЗ), статьей 2 которого даны понятия «государственная услуга», «многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», «заявитель».

Анализ положений Закона об автономных учреждениях и Закона № 210-ФЗ свидетельствует о том, что федеральным законодательством допустимо создание автономных учреждений в прямо перечисленных Федеральным законом «Об автономных учреждениях» сферах, а также в сфере организации предоставления тех государственных и муниципальных услуг, получателями которых являются юридические и физические лица, но не органы исполнительной власти, а

возложение на автономные учреждения публичных полномочий, составляющих предмет деятельности органов исполнительной власти, является незаконным.

ГАУ «МФЦ» создано распоряжением Правительства Тверской области от 28.11.2011 N 297-рп путем изменения типа существующего государственного бюджетного учреждения Тверской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг».

В соответствии с Уставом, утвержденным приказом Министерства экономического развития Тверской области 15.12.2011 № 61, ГАУ «МФЦ» создано в целях реализации программ развития информационного общества и формирования электронного правительства в регионе, а также уполномочено реализовывать функции оператора электронного правительства и исполнителя комплексных работ по информатизации Тверской области (пункты 2.2 и 2.3). К компетенции ГАУ «МФЦ» отнесено также создание и обеспечение функционирования единой телекоммуникационной инфраструктуры органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; организация разработки, адаптации и технического обслуживания прикладных информационных систем, а также информационных систем обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти области; выявление потребностей в программном и аппаратном обеспечении, оснащение, сервисное обслуживание аппарата Правительства Тверской области; развитие и совершенствование региональной системы информационной безопасности; предоставление услуг в области шифрования информации; осуществление функций государственного заказчика области, если Учреждению предусмотрены бюджетные средства для размещения заказов области.

Фактически ГАУ «МФЦ» наделено полномочиями органа исполнительной власти Тверской области - Главного управления, а закрепленные в Уставе полномочия не имеют отношение к организации предоставления государственных и муниципальных услуг юридическим и физическим лицам, ради чего ГАУ «МФЦ» и создан.

Согласно [части 14 статьи 31](#) Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ автономные учреждения, созданные (в том числе путем изменения типа) для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах, не предусмотренных [частью 1 статьи 2](#) Закона об автономных учреждениях и другими федеральными законами для автономных учреждений, в отношении которых до 1 января 2012 года не принято решение о реорганизации, ликвидации или об изменении их типа, являются бюджетными учреждениями с 1 января 2012 года на основании настоящей статьи без принятия дополнительных решений об изменении их типа, если иное не предусмотрено федеральными законами. Полномочия наблюдательных советов таких учреждений прекращаются с 01.01.2012.

Поскольку ГАУ «МФЦ» наделено полномочиями органов исполнительной власти Тверской области, в силу [части 14 статьи 31](#) Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ (в ред. Федерального [закона](#) от 18.07.2011 № 239-ФЗ) после 01.01.2012 ГАУ «МФЦ» признается бюджетным учреждением, а на бюджетные учреждения в полной мере возлагаются обязанности, предусмотренные Законом № 94-ФЗ.

Учитывая вышеизложенное, не основаны на законе приказы Министерства экономического развития Тверской области от 19.09.2012 № 123-нп и от 18.10.2012 № 132-нп в части, допускающей возможность всем автономным учреждениям, вне зависимости от того, насколько их деятельность соответствует требованиям [части 14 статьи 31](#) Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 239-ФЗ) и [части 1 статьи 2](#) Закона об автономных учреждениях, не применять при размещении заказов требования Закона № 94-ФЗ.

Вышеуказанные выводы в полной мере согласуются с правовой позицией Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 13.07.2011 № 44-Г11-23. Верховный Суд Российской Федерации, удовлетворяя требования прокурора Пермского края, в частности, указал, что возложение на автономные учреждения административных полномочий, составляющих компетенцию органа исполнительной власти является недопустимым, а, следовательно, не основана на законе передача автономному учреждению субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации на цели, не предусмотренные пунктом 1 статьи 2 Закона об автономных учреждениях.

8. Согласно статье 1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон № 135-ФЗ) закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в целях обеспечения свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации запрещено принимать акты и совершать действия, которые способны привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в т.ч. путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, а также создание дискриминационных условий. Вышеуказанный запрет является абсолютным, возможность совершения антиконкурентных действий допускается только в случаях, когда совершение таких действий прямо предусмотрена Федеральными законами.

Согласно статье 4 Закона № 135-ФЗ:

- конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке;
- признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке;
- дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия

производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Согласно правовой позиции, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 по делу № А66-7056/2010, достаточным основанием для вывода о нарушении [части 1 статьи 15](#) Закона № 135-ФЗ является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции. В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Совокупный анализ норм Бюджетного Кодекса Российской Федерации, Закона об автономных учреждениях, Закона № 210-ФЗ, Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ, Закона № 94-ФЗ свидетельствует о том, что расходные обязательства по решению вопросов, являющихся полномочиями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствующем финансовом году должны обеспечиваться с применением публичных процедур – т.е. посредством размещения государственного заказа, который в силу норм Закона № 94-ФЗ осуществляется путем проведения торгов.

Действия Министерства экономического развития Тверской области, выразившиеся в издании приказов от 19.09.2012 № 123-нп и от 18.10.2012 № 132-нп, повлекли ограничение доступа на рынок услуг по обеспечению доступа к информационно-телекоммуникационных услуг (услуг Интернет), создали дискриминационные условия доступа на вышеуказанный товарный рынок, повлекли экономически не обоснованный рост цены на вышеуказанные услуги, что признается признаками ограничения конкуренции и противоречит требованиям части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 15, 23, частью 1 статьи 39, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» действия Министерства экономического развития Тверской области, выразившиеся в издании приказов от 19.09.2012 № 123-нп и от 18.10.2012 № 132-нп, согласно которым условием предоставления автономным учреждениям субсидий на иные цели, предусмотренных постановлением Правительства Тверской области от 10.04.2012 № 160-пп, установлена необходимость соблюдения требований Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг различными видами юридических лиц» и исключена необходимость соблюдения требований Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и

муниципальных нужд» при проведении закупок для государственных нужд Тверской области.

2. Выдать Министерству экономического развития Тверской области предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства путем внесения изменений в приказ от 18.10.2012 № 132-нп, исключающих условия о необходимости применения автономными учреждениями при проведении закупок для государственных нужд Тверской области требований Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг различными видами юридических лиц» вместо требований Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
3. Рассмотрение дела № 04-6/1-2-2013 в отношении Правительства Тверской области прекратить в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссиях действиях.

Председатель комиссии В.М. Фомин

Члены Комиссии Л.В. Посохова, Л.К. Красюкова

## **ПРЕДПИСАНИЕ**

### **по делу № 04-6/1-2-2013**

«5» августа 2013 года

г.

Тверь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в следующем составе:

Председатель Комиссии:

председатель – Фомин В.М., руководитель управления;

члены Комиссии:

- Посохова Л.В., заместитель руководителя управления;

- Красюкова Л.К., заместитель руководителя – начальник отдела контроля размещения государственного заказа,

руководствуясь пунктом «и» статьи 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения по делу № 04-6/1-2-2013 (резолютивная часть решения оглашена 22.07.2013, решение изготовлено в полном объеме 05.08.2013) о нарушении Министерством экономического развития Тверской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

### **ПРЕДПИСЫВАЕТ:**

Министерству экономического развития Тверской области **в срок до 01.09.2013** прекратить нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-

ФЗ «О защите конкуренции» путем внесения изменений в приказ от 18.10.2012 № 132-нп и установления в качестве условия использования выделяемых автономным учреждениям из областного бюджета субсидий при проведении автономными учреждениями закупок для государственных нужд Тверской области необходимости соблюдения требований Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

2. Об исполнении настоящего предписания сообщить в Тверское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии В.М. Фомин

Члены Комиссии: Л.В. Посохова, Л.К. Красюкова

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.