

РЕШЕНИЕ

по делу № 028/01/17-763/2021

г. Благовещенск

Резолютивная часть решения оглашена «20» апреля 2022 года

В полном объеме решение изготовлено «06» мая 2022 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Амурской области (далее – Амурское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>, <...>, <...>,

рассмотрев дело № 028/01/17-763/2021 по признакам нарушения ГБУ «Центр информационных технологий Амурской области» пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»), выразившегося в установлении требований к товару (работе, услуге) при проведении аукциона № 0123200000321001372, которые привели/могли привести к ограничению конкуренции и созданию преимущественных условий участия в торгах для АО «ИрТех», при участии (посредством ВКС): представителя заявителя <Ш.> (доверенность от 31.12.2021 № 37); представителей ответчика <Щ.> (на основании прав по должности), <М.> (доверенность от 24.01.2022 № 1), <Д.> (доверенность от 01.03.2022 № 3); представителя министерства образования и науки Амурской области <Д.> (доверенность от 30.12.2021 № 02-10512),

УСТАНОВИЛА:

В Амурское УФАС России поступило заявление ООО «Дневник.ру» на действия ГБУ Амурской области «Центр информационных технологий Амурской области» по вопросу соблюдения антимонопольного законодательства при проведении электронного аукциона на выполнение работ по поставке и внедрению в эксплуатацию региональной информационной системы «Образование Амурской области» (извещение в ЕИС № 0123200000321001372).

По результатам рассмотрения указанного заявления приказом Амурского УФАС России от 16.12.2021 № 143 в отношении ГБУ «Центр информационных технологий Амурской области» возбуждено дело № 028/01/17-763/2021 и создана Комиссия для рассмотрения дела по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции». Определением от 17.12.2021 рассмотрение дела назначено на 27.01.2022 в 16 часов 30 минут. Определением от 27.01.2022 рассмотрение отложено на 01.03.2022 в 14 часов 30 минут. Определением от 01.03.2022 рассмотрение дела отложено на 15.03.2022 в 15 часов 00 минут. Определением от 15.03.2022 срок рассмотрения дела продлен до 17.06.2022, рассмотрение дела отложено на 05.04.2022 в 15 часов 00 минут. В заседании комиссии 05.04.2022 объявлялся перерыв до 15 часов 00 минут 08.04.2022. Определением от 08.04.2022 рассмотрение дела отложено на 20.04.2022 в 15 часов 00 минут.

В ходе заседаний комиссии представители заявителя поддержали позицию, изложенную в заявлении и письменных пояснениях по делу, пояснили, что

заказчиком в технических условиях указаны характеристики программного продукта, заведомо имеющегося только у одного производителя АО «ИрТех». Функционал программного продукта полностью совпадает с модулями, принадлежащими АО «ИрТех». Технические требования заказчика дословно совпадают с описанием продукта АО «ИрТех», размещенном на сайте данной организации. Подобное конкретное и дословное описание технических характеристик является избыточным и создает преимущественные условия участия в торгах для АО «ИрТех». Указанное также свидетельствует о скоординированных действиях заказчика и АО «ИрТех» и наличии нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции». Кроме того, заказчик по государственному контракту приобретает неисключительную лицензию на использование программного продукта без права модернизации, что препятствует последующему доступу других поставщиков при сопровождении программного продукта. ООО «Дневник.ру» имело возможность осуществить поставку программного продукта, необходимого заказчику, в случае доработки своей системы, однако в установленный заказчиком срок (5 дней) произвести такую доработку не представлялось возможным. В настоящее время отдельные модули ООО «Дневник.ру» используются отдельными образовательными организациями Амурской области. Вместе с тем, от министерства образования и науки Амурской области ООО «Дневник.ру» поступило письмо о необходимости прекратить обработку персональных данных в рамках информационной системы в сфере образования.

Представители ответчика поддержали позицию, изложенную в письменных пояснениях по делу, считают, что нарушение антимонопольного законодательства отсутствует. Характеристики приобретаемой информационной системы в техническом задании определены в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе и потребностью заказчика. Исходя из того, что на стадии обоснования начальной цены контракта заказчику поступило 3 коммерческих предложения (ООО «ИрТех», ООО «Современные технологии», ООО «Свежий ветер»), можно сделать вывод, что технические требования могли быть выполнены несколькими поставщиками, что свидетельствует об отсутствии ограничения конкуренции. ООО «Свежий ветер», ООО «Современные технологии» были выбраны в качестве потенциальных поставщиков, которым направлены запросы коммерческих предложений, поскольку данные организации занимаются поставками необходимого программного обеспечения. Данная информация была получена путем анализа их сайтов, устных переговоров с заказчиками из других регионов. Результаты анализа не фиксировались. Кроме того, программный продукт необходимого функционала имеется у компаний «Барс», «Веб-мост». Необходимость приобретения обучающих онлайн-курсов обусловлена требованиями действующего законодательства, развитием дистанционных форм обучения. Наличие в техническом задании онлайн-курсов не ограничивает конкуренцию, поскольку данные курсы соответствуют стандартам и реализуются различными поставщиками. Перечень онлайн-курсов определялся министерством образования и науки Амурской области. Срок поставки программного продукта является достаточным для поставщиков, в 5-дневный срок должны быть предоставлены лицензии на программы, а на втором этапе у поставщика имелось 60 дней по введению программ в эксплуатацию.

Представитель министерства образования и науки Амурской области пояснил, что необходимость закупки информационной системы в сфере образования

обусловлена тем, что ранее Амурским УФАС России выявлялись нарушения антимонопольного законодательства при заключении инвестиционного соглашения между министерством образования и науки Амурской области и ООО «Дневник.ру», а также потребностью в приобретении собственной информационной системы в сфере образования. Губернатором Амурской области издано поручение о приобретении информационной системы в сфере образования. В апреле 2021 года от ГБУ «Центр информационных технологий Амурской области» поступило техническое задание на приобретение информационной системы в сфере образования. Данное техническое задание министерством согласовано. Перечень онлайн-курсов определялся исходя из необходимости обеспечить образование по предметам, по которым имеется дефицит преподавательского состава. После согласования технического задания заказчиком объявлен электронный аукцион на приобретение информационной системы. В течение лета 2021 года производилось внедрение приобретенной у АО «ИрТех» информационной системы. В настоящее время система внедрена за исключением отдельных образовательных организаций, которые продолжают работать с ООО «Дневник.ру». Министерство направляло в ООО «Дневник.ру» письма с требованием прекратить обработку персональных данных обучающихся, письма о прекращении использования информационной системы ООО «Дневник.ру» в образовательные организации не направлялись, в настоящее время данный вопрос прорабатывается.

Представитель АО «ИрТех» пояснил, что заказчик до объявления аукциона связывался с АО «ИрТех» с просьбой ознакомиться с функционалом информационной системы, АО «ИрТех» предоставило такую возможность. В последующем обществу от заказчика поступил запрос коммерческого предложения, предложение было направлено. После объявления аукциона АО «ИрТех» подало заявку на участие, признано победителем, заключило государственный контракт и исполнило его в полном объеме, претензии со стороны заказчика отсутствуют, система функционирует. АО «ИрТех» не занимается изготовлением обучающих онлайн-курсов, необходимые курсы были приобретены после победы в аукционе и интегрированы в информационную систему АО «ИрТех». Производителем приобретенных онлайн-курсов является общество «Новый диск». Также представитель пояснил, что по условиям муниципального контракта и лицензионного договора у заказчика имеется право привлекать к обслуживанию и модернизации приобретенного программного обеспечения третьих лиц помимо АО «ИрТех».

В ходе рассмотрения дела комиссией Амурского УФАС России установлено следующее.

24.05.2021 управлением государственного заказа Амурской области в ЕИС размещено извещение № 0123200000321001372 о проведении электронного аукциона на выполнение работ по поставке и внедрению в эксплуатацию региональной информационной системы «Образование Амурской области». Начальная (максимальная) цена контракта составила 14 235 000,0 рублей. Заказчиком выступило ГБУ Амурской области «Центр информационных технологий Амурской области».

Согласно протоколу рассмотрения заявок от 02.06.2021, на участие в указанном аукционе подана единственная заявка АО «ИрТех», которая признана

соответствующей требованиям аукционной документации.

15.06.2021 между ГБУ Амурской области «Центр информационных технологий Амурской области» и АО «ИрТех» заключен муниципальный контракт № 26-2021 на выполнение работ по поставке и внедрению в эксплуатацию региональной информационной системы «Образование Амурской области», стоимостью 14 235 000,0 рублей.

Указанный контракт исполнен сторонами в полном объеме.

Антимонопольные требования к деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также хозяйствующих субъектов установлены Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»).

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

- создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом (пункт 2 части 1 статьи 17).

Порядок осуществления закупок для государственных, муниципальных нужд установлен Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон «О контрактной системе»).

Согласно статье 8 Закона «О контрактной системе» контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Правила описания объекта закупки установлены статьей 33 Закона «О контрактной системе».

Согласно части 1 статьи 33 Закона «О контрактной системе» в описании объекта

закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Из буквального толкования названных положений следует, что заказчики при описании объекта закупки должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

Заказчиком при объявлении рассматриваемого аукциона размещено техническое задание на выполнение работ по поставке и внедрению в эксплуатацию региональной информационной системы «Образование Амурской области», содержащее требования к объекту закупки объемом 415 страниц.

Техническим заданием установлены подробные требования к структуре информационной системы, составу подсистем, разделов, вплоть до исчерпывающего перечня полей и атрибутов, которые должна содержать система, перечню и содержанию отчетов.

Анализ указанного технического задания позволяет сделать вывод о том, что указанные в нем требования к характеристикам программного комплекса соответствуют характеристикам информационной системы АО «ИрТех», которое выступило единственным участником торгов.

При этом, объем и конкретизация технических требований к объекту закупки фактически исключают возможность наличия других информационных систем, соответствующих таким характеристикам.

ГБУ «Центр информационных технологий Амурской области» в материалы дела не представлены доказательства того, что заказчиком до объявления аукциона проводился анализ рынка информационных систем в целях выявления иных поставщиков, которые могли бы осуществить поставку информационных систем, соответствующих указанным требованиям.

В своих пояснениях по делу ответчик указал, что аналогичные информационные системы могли быть поставлены ООО «Веб-Мост», компанией «Барс».

Указанные выводы комиссией отклонены по следующим основаниям.

В целях установления факта возможности/невозможности поставки информационных систем, соответствующих требованиям заказчика, Амурским УФАС России направлены запросы в ООО «Веб-Мост», АО «Барс Групп».

Согласно пояснениям, представленным ООО «Веб-Мост», АО «Барс Групп», информационные системы данных организаций не соответствуют техническим характеристикам, указанным в техническом задании заказчика.

При этом, согласно сведениям ГБУ «Центр информационных технологий Амурской области», до объявления аукциона заказчиком в целях определения начальной (максимальной) цены контракта направлялся запрос коммерческих предложений в АО «ИрТех», ООО «Современные технологии», ООО «Свежий ветер», компанию «Барс».

Запрос коммерческого предложения в ООО «Веб-Мост» заказчиком не направлялся.

Согласно пояснениям компании «Барс» (АО «Барс Групп»), запрос коммерческого предложения от ГБУ «Центр информационных технологий Амурской области» не поступал.

В отношении ООО «Современные технологии», ООО «Свежий ветер» ответчиком не представлено обоснование выбора указанных организаций в качестве потенциальных поставщиков для направления запросов коммерческих предложений, в частности, не представлены сведения о том, что данные организации осуществляют разработку и (или) поставку информационных систем, необходимых заказчику.

Из сведений, содержащихся в Единой информационной системе в сфере закупок, не усматривается, что данные организации выступали поставщиками соответствующих информационных систем. Из сведений, находящихся в общем доступе в сети «Интернет», в том числе, на сайте ООО «Свежий ветер» (www.ndplay.ru) не усматривается, что данные организации являются поставщиками информационных систем в сфере образования.

При этом, в рассматриваемый период руководителем и учредителем ООО «Современные технологии» являлся <К.> (ИНН 772019986909), который также являлся руководителем ООО «8А». В свою очередь ООО «8А» являлось учредителем АО «ИрТех». Таким образом, в рассматриваемый период АО «ИрТех» и ООО «Современные технологии» составляли одну группу лиц в соответствии с частью 1 статьи 9 Закона «О защите конкуренции».

С учетом изложенного комиссией отклоняются доводы ответчика о том, что коммерческие предложения ООО «Современные технологии», ООО «Свежий ветер», направленные в ответ на запрос заказчика при формировании аукционной документации, свидетельствуют о наличии у других поставщиков возможности поставить аналогичные информационные системы.

Таким образом, единственным поставщиком, осуществляющим поставки информационных систем в сфере образования и получившим запрос заказчика о предоставлении коммерческого предложения, является АО «ИрТех».

Согласно разделу 3 технического задания программный продукт должен быть поставлен заказчику и инсталлирован в течение 5 дней со дня заключения государственного контракта.

Указанные требования исключают возможность потенциальных поставщиков произвести доработку имеющегося у них программного продукта для приведения в соответствие техническому заданию.

Так, согласно пояснениям ООО «Дневник.ру», ориентировочный срок, необходимый

для доработки программного обеспечения общества под требования заказчика составляет 2 месяца.

Согласно пояснениям АО «Барс Групп», трудозатраты на доработку программного обеспечения общества составили бы 21 114 часов.

Таким образом, участие в торгах мог принять только хозяйствующий субъект, имеющий в наличии готовый программный продукт, соответствующий техническому заданию.

Комиссией отклонен довод ответчика о том, что у поставщика имелось 60 дней для доработки программного продукта после заключения государственного контракта. Данный довод противоречит условиям государственного контракта (раздел 3 технического задания), согласно которым информационная система, полностью соответствующая требованиям технического задания, должна быть поставлена и инсталлирована в течение 5 дней со дня заключения контракта.

Кроме того, техническое задание содержит требования о предоставлении поставщиком помимо программного обеспечения также цифрового контента – обучающих онлайн-курсов для общеобразовательных и дошкольных учреждений, с указанием конкретного перечня и содержания таких курсов.

Программное обеспечение и образовательные онлайн-курсы являются товарами, обращающимися на разных товарных рынках, в силу чего объединение данных товаров в один лот приводит к сокращению числа возможных участников аукциона.

Кроме того, необходимость для поставщика программного обеспечения приобрести у третьих лиц обучающие онлайн-курсы установленной тематики и содержания, а также осуществить интеграцию данных онлайн-курсов в собственный программный продукт требует значительных временных затрат. Необходимость исполнения данных условий в 5-дневный срок ограничивает возможность участия в аукционе поставщиков программного обеспечения.

Ответчиком в материалы дела не представлены сведения о наличии на товарном рынке поставщиков программного обеспечения, имеющих возможность исполнить вышеуказанные условия.

Согласно пояснениям, представленным ООО «Веб-мост», АО «Барс Групп», у данных поставщиков отсутствует возможность произвести поставку обучающих онлайн-курсов.

Вместе с тем, согласно материалам, представленным АО «ИрТех», информационная система данного поставщика интегрирована с учебным порталом «Образование», услуги которого представляются компанией «Новый диск».

Данный портал предоставляет обучающие онлайн-курсы (интерактивные занятия), тематика и содержание которых совпадает с требованиями заказчика, указанными в техническом задании.

Указанные онлайн-курсы поставлены АО «ИрТех» заказчику в рамках заключенного государственного контракта.

Таким образом, установленные заказчиком требования к предмету закупки в совокупности привели к созданию преимущественных условий для участия в торгах АО «ИрТех» и ограничению доступа к торгам иных потенциальных участников.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона «О защите конкуренции» Амурским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения по делу, по результатам которого установлены следующие характеристики товарного рынка:

- временной интервал исследования: с 24.05.2021 по 28.10.2021.

- предмет торгов: выполнение работ по поставке и внедрению в эксплуатацию региональной информационной системы «Образование Амурской области» (ОКПД 62.01.29).

- состав хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах: АО «ИрТех».

С учетом изложенного, действия ГБУ «Центр информационных технологий Амурской области» являются нарушением пункта 2 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».

В части доводов ООО «Дневник.ру» о наличии в действиях ГБУ «Центр информационных технологий Амурской области» и АО «ИрТех» нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» при проведении торгов запрещается заключение соглашений между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такие соглашения имеют своей целью либо приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 4 Закона «О защите конкуренции» под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

В материалах дела отсутствуют достаточные доказательства, свидетельствующие о наличии между заказчиком и АО «ИрТех» соглашения, направленного на недопущение к торгам иных участников.

С учетом изложенного нарушение пункта 1 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» в рассматриваемых действиях не усматривается.

В связи с тем, что на дату вынесения настоящего решения государственный контракт от 15.06.2021 № 26-2021 исполнен сторонами в полном объеме комиссия приходит к выводу об отсутствии необходимости выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьями 23, 41, 49 Закона «О защите конкуренции», Комиссия Амурского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать действия ГБУ «Центр информационных технологий Амурской области», выразившиеся в установлении требований к товару (работе, услуге) при проведении аукциона № 0123200000321001372, которые привели/могли привести к ограничению конкуренции и созданию преимущественных условий участия в торгах для АО «ИрТех», нарушающими пункт 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Предписание не выдавать.

3. Передать материалы дела должностному лицу Амурского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Председатель комиссии <...>

Члены комиссии: <...>

<...>