

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «24» июня 2021 года.

В полном объеме решение изготовлено «01 июля 2021 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: заместителя председателя Апелляционной коллегии: <...>; членов Апелляционной коллегии: <...>; <...>; <...>.

в присутствии (по видео-конференц-связи): от Счетной палаты Ханты-Мансийского автономного округа-Югры (далее – Счетная палата ХМАО): <...>, <...>; от Департамента информационных технологий и цифрового развития Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее - Департамент): <...>; от автономного учреждения Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «Югорский научно-исследовательский институт информационных технологий» (далее – АУ «ЮНИИИТ»): <...>, <...>, <...>; от Ханты-Мансийского УФАС России: <...>, <...>.

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу Счетной палаты ХМАО на решение Ханты-Мансийского УФАС России от 06.04.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/16-1550/2020 (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) поступила жалоба Счетной палаты ХМАО (далее также - Заявитель) на решение Ханты-Мансийского УФАС России от 06.04.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/16-1550/2020 (далее соответственно также – Жалоба, Решение, Дело).

По результатам рассмотрения Ханты-Мансийским УФАС России указанное дело в отношении Департамента и АУ «ЮНИИИТ» по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции было прекращено в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства.

Заявитель с вынесенным Решением Ханты-Мансийского УФАС России не

согласен, считает, что оно нарушает единообразие практики применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и просит его отменить.

Доводы Заявителя изложены в Жалобе, в частности, Заявитель указывает, что действия Департамента и АУ «ЮНИИИТ» по выполнению работ по государственному заданию с привлечением третьих лиц нарушают положения Закона о защите конкуренции, так как в соответствии с постановлением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 22.07.2010 № 138 «О Департаменте информационных технологий и цифрового развития Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» выполнение государственного задания должно было быть осуществлено АУ «ЮНИИИТ» самостоятельно, либо соответствующие услуги могли быть закуплены Департаментом самостоятельно.

В ходе рассмотрения Жалобы установлено следующее.

В Ханты-Мансийское УФАС России поступили заявление и материалы Счетной палаты ХМАО, содержащие сведения о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Департамента и АУ «ЮНИИИТ» при предоставлении субсидии в целях финансового обеспечения выполнения государственного задания, по итогам рассмотрения которых было возбуждено Дело.

В ходе рассмотрения Дела Ханты-Мансийским УФАС России было установлено следующее.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Департаменте информационных технологий и цифрового развития Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, утвержденного постановлением Губернатора ХМАО - Югры от 22.07.2010 № 138 (далее — Положение), Департамент является исполнительным органом государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры (далее также - автономный округ), осуществляющим функции по реализации единой государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере информационных технологий и создания условий для цифрового развития (включая информационные технологии для развития информационного общества и формирования электронного правительства, в том числе при использовании их в системе взаимодействия исполнительных органов государственной власти автономного округа с населением, а также при выполнении научных исследований и инновационных разработок), связи, телекоммуникаций и использования результатов космической деятельности.

Положением к полномочиям Департамента отнесены, в том числе:

- формирование и утверждение государственных заданий подведомственных учреждений, проводит мониторинг выполнения государственных заданий (пункт 6.3);
- реализация федеральных государственных, ведомственных целевых программ и государственных, ведомственных целевых программ автономного округа в установленной сфере деятельности Департамента (пункт 6.5.1);
- осуществление функций государственного заказчика при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд в сфере деятельности Департамента (пункт 6.5.12).

Согласно положениям частей 1, 2 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - Закон об автономных учреждениях) основной деятельностью автономного учреждения признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано. Государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности.

В соответствии с частью 4 статьи 4 Закона об автономных учреждениях финансовое обеспечение указанной в частях 1, 2 настоящей статьи деятельности осуществляется в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Таким образом, одним из способов исполнения Департаментом возложенных на него функций является создание и финансирование путем представления субсидий из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа-Югры созданных им автономных учреждений, которые своими силами и средствами оказывают услуги (выполняют работы) в пределах выделенных бюджетных средств на цели, ради которых эти автономные учреждения созданы.

Согласно выписке из Единого государственного реестра юридических лиц (далее - ЕГРЮЛ) учредителями АУ «ЮНИИИТ» являются Департамент по управлению государственным имуществом Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Департамент информационных технологий и цифрового развития Ханты-Мансийского автономного округа-Югры.

Распоряжением Департамента по управлению государственным имуществом Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 17.12.2018

№ 13-р-2719 утвержден согласованный приказом Департамента информационных технологий и цифрового развития Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 03.12.2008 № 412 Устав АУ «ЮНИИИТ» (далее - Устав).

В соответствии с пунктом 2.1 Устава целью создания АУ «ЮНИИИТ» является удовлетворение потребностей Ханты-Мансийского автономного округа-Югры в научных исследованиях в области информационных технологий, а также потребностей граждан в высшем и дополнительном профессиональном образовании в области информационных технологий. Конкретные виды деятельности Учреждения предусмотрены пунктами 2.2.1-2.2.14 Устава.

Приказом Департамента от 25.12.2018 № 452 было утверждено государственное задание на выполнение государственных работ АУ «ЮНИИИТ» на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годы (далее также - Государственное задание).

В 2019 году для выполнения работ, установленных Государственным заданием, АУ «ЮНИИИТ» проведены закупки в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Федеральный закон № 223-ФЗ), по результатам которых было заключено 37 договоров на выполнение работ и оказание услуг в сфере информационных технологий, предусмотренных Государственным заданием.

Оплата по всем указанным договорам произведена за счет субсидии на выполнение Государственного задания.

По результатам рассмотрения Дела, Ханты-Мансийское УФАС России в Решении приходит к выводу, что действия по предоставлению Департаментом АУ «ЮНИИИТ» субсидии на выполнение государственного задания не нарушают действующее законодательство и не ограничивают конкуренцию, в связи с чем Ханты-Мансийское УФАС России пришло к выводу об отсутствии нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции в рассматриваемых в Деле действиях, рассмотрение Дела было прекращено.

По результатам рассмотрения жалобы Счетной палаты ХМАО на решение Ханты-Мансийского УФАС России от 06.04.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/16-1550/2020 Апелляционная коллегия установила следующее.

Пунктом 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти,

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В соответствии с пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции соглашение — это договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Следовательно, при квалификации тех или иных действий хозяйствующих субъектов в качестве соглашения, обязательным является наличие и доказанность волеизъявления всех сторон соглашения. Применительно к статье 16 Закона о защите конкуренции необходимы наличие и доказанность волеизъявления органа власти (организации, осуществляющий функции органов власти) и хозяйствующего субъекта (хозяйствующих субъектов).

Факт заключения ограничивающего конкуренцию соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств, так и совокупности косвенных доказательств.

Аналогичная позиция изложена в Разъяснении № 3 Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах», утвержденном протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3.

Кроме того, согласно «Обзору по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере», утвержденному Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 16.03.2016, факт заключения хозяйствующими субъектами ограничивающего соглашения может быть доказан только с использованием совокупности доказательств, в том числе включая фактическое поведение хозяйствующих субъектов.

Указанная позиция также находит отражение в судебной практике, например, в постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 15.08.2017 № Ф10-2426/2017 по делу № А64-4040/2016 суд указал, что при

доказывании антиконкурентных соглашений необходимо оценивать всю «полноту сбора доказательств, их «весомость» как в отдельности, так и в совокупности».

Кроме того, квалифицирующими признаками применительно к статье 16 Закона о защите конкуренции выступают реальные либо возможные негативные последствия для определенной конкурентной среды и выявление причинной связи между определенными соглашениями и (или) согласованными действиями и такими последствиями.

В мотивировочной части Решения Ханты-Мансийское УФАС России приходит к выводу об отсутствии в действиях Департамента и АУ «ЮНИИИТ» нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, основываясь на том, что АУ «ЮНИИИТ» имеет право выполнять работы, оказывать услуги в целях осуществления полномочий Департамента в сфере науки, в том числе, полномочий по организации проведения научных исследований и инновационных разработок с использованием информационных технологий, в связи с чем предоставление Департаментом АУ «ЮНИИИТ» субсидии на выполнение государственного задания не нарушает действующее законодательство и не ограничивает конкуренцию.

Вместе с тем Апелляционная коллегия отмечает, что Ханты-Мансийским УФАС России не было учтено следующее.

Как установлено в Решении и указывалось ранее Департаментом было утверждено Государственное задание. При этом для выполнения работ, установленных Государственным заданием, АУ «ЮНИИИТ» проведены закупки в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ, по результатам которых было заключено 37 договоров на выполнение работ и оказание услуг в сфере информационных технологий, предусмотренных Государственным заданием.

Из положений части 1 и пункта 1 части 2 статьи 1 Федерального закона № 223-ФЗ следует, что предметом закупок могут быть работы, услуги, необходимые для непосредственного удовлетворения потребностей автономных учреждений, то есть когда автономные учреждения сами являются потребителями (получателями) таких работ (услуг).

Из сравнительного анализа буквального содержания и смысла статьи 1 Федерального закона № 223-ФЗ и статьи 1 Закона о контрактной системе следует, что Федеральный закон № 223-ФЗ определяет порядок закупок для нужд самих автономных учреждений. В тех же случаях, когда автономные учреждения выступают государственными заказчиками в силу наделения их соответствующими полномочиями государственными органами и производят закупки для удовлетворения государственных

нужд, Федеральный закон № 223-ФЗ и предусмотренные им положения о закупках, утвержденные наблюдательными советами автономных учреждений, не подлежат применению.

В этих случаях автономные учреждения как государственные заказчики должны определять поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами, указанными в статье 24 Закона о контрактной системе, то есть на открытых, закрытых конкурсах, аукционах, путем запроса котировок, запроса предложений и только в определенных случаях - у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (указанная позиция отражена в постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27.11.2015 № Ф08-8570/2015 по делу № А22-1093/2015).

Выбор правового регулирования определяется тем, для чьих нужд, государственных или собственных, автономное учреждение производит закупку (постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27.11.2015 № Ф08-8570/2015 по делу № А22-1093/2015).

Кроме того, действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрен запрет на привлечение к выполнению государственного задания третьих лиц, однако выбор такого лица и последующее заключение гражданско-правового договора должен осуществляться с соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, поскольку выполнение государственного задания обеспечивает государственные нужды и финансируется исключительно бюджетными средствами, предназначенными на эти цели (аналогичный вывод отражен в определении Верховного суда Российской Федерации от 19.05.2016 № 308-ЭС16-59).

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что АУ «ЮНИИИТ» должно было выполнить работы и оказать услуги, предусмотренные Государственным заданием, самостоятельно, либо они могли быть выполнены иными лицами на основании договоров, заключенных в соответствии с Законом о контрактной системе, в связи с чем приведенные в Решении доводы отсутствия в рассмотренных в Деле действиях Департамента нарушений действующего законодательства и ограничения конкуренции являются необоснованными.

Кроме того, Апелляционная коллегия отмечает, что ФАС России было установлено наличие признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о

защите конкуренции в действиях Департамента, выразившихся в передаче АУ «ЮНИИИТ» по Государственному заданию выполнение государственных работ по созданию и развитию (модернизации) информационных систем, в том числе государственных информационных систем, в связи с чем в соответствии со статьей 39¹ Закона о защите конкуренции ФАС России Департаменту было выдано предупреждение от 26.08.2020 № ИА/73621/20, в соответствии с которым ведомству было предписано в срок до 18.09.2020 исключить из, в том числе Государственного задания отдельные работы по созданию и развитию (модернизации) информационных систем, в том числе государственных информационных систем, указанные в предупреждении.

В связи с неисполнением указанного предупреждения ФАС России было возбуждено и в настоящее время рассматривается дело о нарушении антимонопольного законодательства № 32/01/15-2/2020 по признакам нарушения Департаментом части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, часть рассмотренных в Деле действий Департамента содержит в себе признаки нарушений антимонопольного законодательства и является предметом рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 32/01/15-2/2020, возбужденного ФАС России.

Вместе с тем Апелляционной коллегией также установлено, что в материалах дела отсутствуют какие-либо, в том числе косвенные доказательства, свидетельствующие о наличии между Департаментом и АУ «ЮНИИИТ» антиконкурентного соглашения, в том числе, подтверждающие наличие между Департаментом и АУ «ЮНИИИТ» договоренностей о расходовании предоставленной на выполнение Государственного задания субсидии, а также о причинно-соседственной связи между такими договоренностями и возможным наступлением негативных последствий для конкуренции, в связи с чем, по мнению Апелляционной коллегии, в рассмотренных в Деле действиях Департамента и АУ «ЮНИИИТ» отсутствует нарушение пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, не смотря на то, что мотивировочная часть Решения не содержит в себе достаточного обоснования отсутствия антиконкурентного соглашения между ответчиками по Делу, Ханты-Мансийским УФАС России принято правомерное решение об отсутствии в рассмотренных в Деле действиях Департамента и АУ «ЮНИИИТ» факта нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что решение Ханты-Мансийского УФАС России от 06.04.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/16-1550/2020 не нарушает единообразие практики применения антимонопольного законодательства.

Согласно части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа коллегиальный орган вправе: оставить жалобу без удовлетворения; отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа; изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 1 части 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

оставить жалобу Счетной палаты Ханты-Мансийского автономного округа-Югры на решение Ханты-Мансийского УФАС России от 06.04.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/16-1550/2020 без удовлетворения.

Заместитель
председателя

<...>

Апелляционной
коллегии:

Члены

Апелляционной
коллегии:

<...>

<...>

<...>

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

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