

Публикация документа не является официальной. Официально правовые акты публикуются в официальных печатных изданиях в соответствии с действующим законодательством.

УМВД России по Новгородской области
Управление экономической
безопасности и противодействия
коррупции
ул. Б. Санкт-Петербургская, д. 2/9,
Великий Новгород, 173001

Министерство образования
Новгородской области
ул. Новолучанская, д. 27,
Великий Новгород, 173001

Публичное акционерное общество
междугородной и международной
электрической связи «РОСТЕЛЕКОМ»
ул. Достоевского, д. 15,
г. Санкт-Петербург, 191002

Исх.№7758/02 от 17.12.18

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ № А-16/18 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Резолютивная часть оглашена: 04.12.2018

В полном объёме решение изготовлено: 17.12.2018

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России, Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

<...> – руководитель Управления,

Члены Комиссии:

<...> – заместитель руководителя Управления - начальник отдела антимонопольного контроля,

<...> – ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления,

рассмотрев дело № А-16/18 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Министерством образования

Новгородской области (ул. Новолучанская, д. 27, Великий Новгород, 173001; ИНН 5321029970, ОГРН 1025300788116) (далее – Министерство образования) и Публичным акционерным обществом междугородной и международной электрической связи «РОСТЕЛЕКОМ» (ул. Достоевского, д. 15, г. Санкт-Петербург, 191002; ИНН 7707049388 ОГРН 1027700198767) (далее – ПАО «Ростелеком») пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального [закона](#) от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции) в присутствии на заседаниях представителей лиц, участвующих в деле:

от ПАО «Ростелеком»: <...> (доверенность № 0208/29-19-18 от 24.05.18); <...> (доверенность 78 АБ 3713351 от 28.11.17); от Министерства образования: <...> (доверенность ОН-5608-И от 12.09.18); <...> (доверенность № ОН-6452-И от 16.10.18)

УСТАНОВИЛА:

В Новгородское УФАС России из Управления экономической безопасности и противодействия коррупции УМВД России по Новгородской области (далее – УЭБиПК) поступили материалы (вх. 27.04.18 № 2439), свидетельствующие о возможных признаках нарушения антимонопольного законодательства при проведении открытого аукциона в электронной форме, извещение о проведении которого и аукционная документация опубликованы в Единой информационной системе в сфере закупок 27.11.2017 № 0150200000617000943 (далее – аукцион от 27.11.17, аукционная документация).

Объектом закупки по аукциону от 27.11.17 является:

- модернизация и техническая поддержка регионального сегмента единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным и дополнительным общеобразовательным программам и программам среднего профессионального образования Новгородской области (далее – РС ЕФМС «Контингент»).

Заказчиком по аукциону выступал Департамент образования и молодежной политики Новгородской области.

Начальная (максимальная) цена контракта (далее – НМЦК) составила 3 151 000 руб. 00 коп.

Аукцион от 27.11.17 проводился в соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Пунктом 1 Постановления Правительства Новгородской области от 21.12.2017 № 464 «О министерстве образования Новгородской области» Департамент образования и молодежной политики переименован в министерство образования Новгородской области (далее – Министерство, Министерство образования) (постановление вступило в силу с 01.01.18).

Приказом Управления от 27.07.18 № 92/2018 в отношении Министерства

образования было возбуждено дело по признакам нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Определением о назначении к рассмотрению дела № А-16/18 от 27.07.18 к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица привлечено ПАО «Ростелеком».

Определением об отложении рассмотрения дела № А-16/18 от 03.10.18 ПАО «Ростелеком» привлечено к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика по делу в связи с тем, что действия Министерства образования и ПАО «Ростелеком» квалифицированы по пункту 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Согласно заключению об обстоятельствах дела (изготовлено в полном объеме 06.11.2018), Комиссия пришла к выводу о необходимости квалификации действий Министерства и ПАО «Ростелеком» как нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

ПАО «Ростелеком» (исх. от 30.10.18 б/н) представлены письменные пояснения по делу, согласно которым торги проводились в соответствии с положениями Закона о контрактной системе, являлись публичными, участие в данных торгах могли принять иные хозяйствующие субъекты. Общество работы по контракту выполнило, претензий от Министерства не получало, работы Заказчиком приняты. Общество полагает, что в его действиях отсутствуют признаки нарушения п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Министерством образования письменной позиции (возражений) представлено не было. На заседании Комиссии представитель Министерства – <...> факты взаимодействия, объяснения, данные УЭБиПК не опровергал, соглашаясь с изложенными обстоятельствами.

Как следует из представленных УЭБиПК материалов (вх. 27.04.18 № 2439), сотрудники Министерства образования дали следующие пояснения относительно обстоятельств подготовки и проведения рассматриваемой закупочной процедуры.

<...> – главный специалист-эксперт Департамента экономики, финансов и материально-технического обеспечения Министерства пояснил УМВД следующее (объяснение от 20.02.18). 25 декабря 2017 года между Департаментом образования и молодежной политики Новгородской области и ПАО «Ростелеком» был заключен государственный контракт № 2017/12-1кг (далее – гос. контракт от 25.12.17). Согласно условиям данного контракта Департаменту образования и молодежной политики Новгородской области должны быть оказаны услуги по модернизации и технической поддержке РС ЕФМС «Контингент». Данные услуги по модернизации и технической поддержке представляли собой поддержание программного комплекса в рабочем состоянии и доработку определенных структур информационной системы. Данные работы на протяжении 2017 года осуществляло ПАО «Ростелеком» на безвозмездной основе в связи с отсутствием финансирования у Департамента. В связи с тем, что денежные средства на данный вид работ появился у Департамента лишь в конце 2017 года, данная закупка была осуществлена в сжатые сроки, при этом часть работ, указанных в техническом задании была выполнена ранее в 2017 году ПАО «Ростелеком».

<...> также поясняет, что являлся членом приёмочной комиссии, *однако, никаких приёмочных испытаний он не осуществлял*. <...> также поясняет (объяснения от 18.04.2018), что для обоснования начальной (максимальной) цены контракта направил запросы для предоставления предложений в организации, список которых был предоставлен ему сотрудником ПАО «Ростелеком» - <...> <...>. На основании полученных ответов была сформирована средняя стоимость работ, которая стала начальной максимальной ценой контракта (далее – НМЦК) для аукциона от 27.11.17.

<...> – начальник информационно-аналитического отдела Государственного образовательного автономного учреждения дополнительного профессионального образования «Региональный институт профессионального образования» пояснила УМВД следующее (объяснение от 21.02.18).

В обязанности входит организация и проведение государственной итоговой аттестации на территории Новгородской области, развитие региональной системы оценки качества и образования и информационно-аналитическое сопровождение системы образования. Как следует из пояснений <...> она занималась подготовкой аукционной документации для аукциона от 27.11.17.

Как пояснила <...> , в связи с тем, что на 2017 год отсутствовало финансирование на техническое сопровождение и модернизацию РС ЕФМС «Контингент», Департаментом в адрес ПАО «Ростелеком» было написано гарантийное письмо, в котором сообщалось, что Департамент образования будет изыскивать средства на проведение конкурса на техническое сопровождение и модернизацию РС ЕФМС «Контингент» в 2017 году. Денежные средства на данный вид работ были выделены в период времени августа-сентября 2017 года, в связи с чем начались работы по подготовке документации для проведения закупочной процедуры. При этом, суть государственного контракта от 25.12.17 *характеризуется <...> в объяснениях как передача ПАО «Ростелеком» денежных средств за ранее выполненные работы, осуществлявшиеся на протяжении всего 2017 года, в связи с чем акт выполненных работ был подписан уже на следующий день.*

По аукциону от 27.11.17 техническое задание готовилось <...>. В дополнение <...> (объяснение от 20.04.18) отмечает, что образец технического задание был предоставлен ПАО «Ростелеком».

Управлением направлен запрос в Министерство образования. На указанный запрос Министерством представлен ответ и копии документов (вх. 21.05.18 № 2869).

Помимо прочего, Министерством представлена копия письма ОАОУ ДПО «НИРО» № 999-И от 29.06.17 в адрес руководителя Департамента (подготовлено исполнителем - <...>), в котором указывается, что, несмотря на отсутствие в 2017 году финансирования на техническую поддержку и сопровождение РС ЕФМС «Контингент», в связи с высокой социальной значимостью данных систем ПАО «Ростелеком» выполняет работы для нужд Министерства на безоговорной основе, указывается конкретное количество рассмотренных обращений пользователей (64) по АИС «Комплектование ДОО».

В письме также сообщается, что с 16.07.2017 от ПАО «Ростелеком» получена информация о приостановке оказания услуг по сопровождению ИС «Комплектование ДОО» в связи с отсутствием договорных отношений.

В письме указывается конкретная сумма денежных средств (3 млн. руб.), испрашиваемых на техническую поддержку функционирования РС ЕФМС «Контингент».

Также вышеуказанным ответом представлена копия письма Департамента от 31.07.17 № ОН-5132-И в адрес руководителя Департамента финансов Новгородской области Солдатовой Е.В., в котором указывается дополнительная потребность и конкретная сумма денежных средств -3,151 млн. руб. на обеспечение функционирования РС ЕФМС «Контингент» в 2017 году.

Из содержания указанного письма следует, что сумма в 3,151 млн. руб. была запланирована Министерством образования ещё в июле 2017 года (до проведения обоснования НМЦК, которое, как указывалось ранее, состоялось лишь в октябре 2017 года), а также то, что данная сумма предусмотрена на оплату работ за 2017 год (весь год).

Управлением направлен запрос в Министерство с требованием пояснить, какие организации на протяжении всего 2017 года участвовали в оказании услуг, выполнение которых предусматривалось государственным контрактом от 25.12.17.

На указанный запрос Управлением получен ответ Министерства (исх. от 21.05.18 № ОН2984-И), в котором Министерство поясняет, что данной организацией является ПАО «Ростелеком», услуги оказывались в соответствии с Методическими рекомендациями первичной выверки данных региональных сегментов единой межведомственной системы учёта контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам (далее – Методические рекомендации первичной выверки данных), самостоятельно Министерство данные работы на протяжении года выполнять не могло.

Управлением направлен запрос в ПАО «Ростелеком» относительно переписки с Министерством в 2016-2018 гг. по вопросам информатизации в сфере образования.

Согласно ответу исх. от 26.06.18 № 0208/05/2201-18 ПАО «Ростелеком», представлены запрошенные документы, среди которых, помимо прочего, имеются следующие письма.

Письмом исх. от 25.07.2017 № 0208/05/2513-17 «О сопровождении информационных систем» на имя руководителя Департамента <...>. (позднее продублировано также и на имя заместителя губернатора Новгородской области <...> (31.07.2017 исх. № 0208/05/2581-17) ПАО «Ростелеком» сообщает о возможности приостановки с 04.08.17 оказания услуг по модернизации и сопровождению информационных систем «Зачисление в ОО», «Дневник СПО», «Дневник ОДО», АИС «Контингент». В указанных письмах также сообщается, что модернизация АИС «Комплектование ДОО» приостановлена с 30.06.17.

Из содержания указанных писем с очевидностью следует, что ПАО

«Ростелеком» безусловно осуществляло работы по модернизации и сопровождению информационных систем Департамента в 2017 году (как минимум, до 30.06.17 и 04.08.17 соответственно).

Также в вышеуказанных письмах ПАО «Ростелеком» отмечает, что приостановка оказания услуг будет иметь место в том случае, если заказчиком не будут инициированы конкурсные процедуры.

Согласно информации, представленной в Управление Министерством образования (исх. от 21.05.18 № ОН-2984-И), решение о выделении денежных средств на проведение соответствующих закупок было принято в августе 2017 года, а сами денежные средства поступили в декабре 2017 года.

Из содержания письма от 31.01.17 № 0208/05/268-17 (от ПАО «Ростелеком» в адрес Министерства) следует, что ПАО «Ростелеком» и ООО «Дневник.ру» действовали совместно при реализации внедрения систем АИС «Контингент», АИС «Комплектование ДОО», АИС «Дневник СПО», АИС «Дневник ОДО», АИС «Зачисление в ОДО», и подтверждают *совместную готовность* к дальнейшему сотрудничеству с Министерством образования.

В ходе заседания Комиссии представитель Министерства подтвердил информацию о том, что выполненные работы не принимались по той причине, что фактически выполнялись ранее на протяжении 2017 года, аукцион был проведён лишь в конце года в связи с отсутствием финансирования ранее.

Согласно пояснениям <...> <...> (сотрудника ПАО «Ростелеком») никаких работ по техническому сопровождению РС ЕФМС «Контингент» ПАО «Ростелеком» до 25.12.17 (до заключения контракта) не осуществляло.

Однако, указанное полностью противоречит письмам ПАО «Ростелеком» в адрес Министерства (исполнителем которых также *являлся непосредственно сам <...> <...>*). Кроме того, целью деятельности любой коммерческой организации, коей является ПАО «Ростелеком», в силу ч. 1 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) является извлечение прибыли. Указанные обстоятельства позволяют обосновать факт выполнения работ на «бездоговорной основе» (в отсутствие действующего государственного контракта) ПАО в 2017 году лишь наличием устной договорённости об их дальнейшей оплате, проведение которой было возможно, учитывая нормы действующего законодательства, в том числе Закона о контрактной системе и Бюджетного кодекса Российской Федерации) исключительно по результатам проведённых закупочных процедур на поставку товаров, работ услуг для государственных нужд.

То обстоятельство, что начальная максимальная цена контракта по рассматриваемым торгам составила 3 151 тыс. руб., то есть именно ту величину, которую изыскивало у Правительства Новгородской области Министерство на 2017 год (ещё до обоснования начальной максимальной цены по государственному контракту), является дополнительным подтверждением вышеизложенному.

При таких обстоятельствах, надлежит констатировать, что ПАО «Ростелеком» осуществляло техническое сопровождение вышеуказанных информационных систем и настаивало на проведении торгов на выполнение этих услуг в 2017 году, что могло бы являться единственным возможным основанием для

перечисления денежных средств в адрес ПАО «Ростелеком» от Министерства за ранее выполняемые работы, предполагая, что сможет явиться единственным возможным участником такого аукциона.

Кроме того, как отмечалось выше, согласно ответу Министерства образования от 21.05.18 № ОН-2984-И на запрос Управления услуги, позднее оплаченные по государственному контракту, в течение 2017 года оказывались именно ПАО «Ростелеком».

Сотрудник ООО «Дневник.ру» <...> Д.В. дал УЭБиПК объяснения, согласно которым стоимость работ, выполненных ООО «Дневник.ру», с учётом 1 года гарантийных обязательств с даты заключения контракта (то есть, в период с 25.12.17 по 24.12.18), составляет 2 100 000 рублей. В том числе: техническое сопровождение – 600 000 рублей, модернизация – 1 500 000 рублей.

В то же время, согласно условиям государственного контракта, техническое сопровождение систем осуществляется лишь до 31.12.17.

При этом, Управлением при рассмотрении дела № А-13/18, предметом рассмотрения по которому было инвестиционное соглашение между ООО «Дневник.ру» и Министерством, было установлено, что техническое сопровождение (модернизация и прочие услуги по обслуживанию информационных систем) ООО «Дневник.ру» в 2018 году осуществляло уже не на основании указанного контракта, а на основании «инвестиционного соглашения от 27.12.17».

Более того, акт приёма-передачи оказанных услуг по государственному контракту № 2017/12-1 гк от 25.12.17 был подписан 26.12.17 со стороны ПАО «Ростелеком» и 27.12.17 со стороны Министерства, соответственно.

26.12.17 обеими сторонами был подписан и акт приёма-сдачи выполненных работ по данному контракту.

Таким образом, приёмка работ была осуществлена до окончания выполнения работ по «техническому сопровождению», которые должны были осуществляться до окончания 2017 года.

Согласно условиям государственного контракта, заказчиком уже 27.12.17 в адрес ПАО «Ростелеком» было оплачено 3 150 000 руб. (платёжное поручение № 431414 от 27.12.17). При этом, условия государственного контракта авансирования не предполагали.

При таких обстоятельствах надлежит констатировать факт того, что заказчиком акты выполненных работ были подписаны формально, в противоречие с требованиями государственного контракта.

Указанное согласуется и подтверждается пояснениями <...>, данными УЭБиПК УМВД по Новгородской области, а также данными им при рассмотрении настоящего дела Комиссии.

Помимо изложенного, установлены следующие обстоятельства.

Согласно первой части заявки на участие в аукционе ПАО «Ростелеком» даёт своё согласие на оказание услуг на условиях,

предусмотренных документацией об аукционе от 27.11.17 и проектом государственного контракта.

Извещение и аукционная документация (со всеми приложениями), а также запросы на разъяснение положений аукционной документации и ответы на них размещены в ЕИССЗ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:

<http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/documents.html?regNumber=0150200000617000943>

Техническое задание по аукциону (приложение № 1 к аукционной документации) (далее – ТЗ) содержит раздел 5.6 - «требования к модернизации АИС «Госуслуги».

Согласно указанному разделу исполнителем работ должна быть обеспечена возможность получения государственной услуги «Зачисление в образовательное учреждение», входящей в сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями. Услуга должна осуществляться в части зачисления в общеобразовательные школы Новгородской области.

Для этого должны быть выполнены следующие работы:

- 1) разработка частных технических заданий (ЧТЗ) для постановки задачи на реализацию электронных интерактивных форм подачи заявлений на получение перечисленных услуг;
- 2) реализация электронных интерактивных форм подачи заявлений на получение услуги;
- 3) тестирование электронных интерактивных форм подачи заявлений на получение перечисленных услуг на Едином портале государственных и муниципальных услуг (далее – ЕПГУ).

Далее по тексту ТЗ (п.5.6.1) указывается на необходимость разработки ЧТЗ на реализацию электронной portalной формы для размещения на ЕПГУ для услуги «Зачисление в образовательное учреждение» в части зачисления в общеобразовательные организации и приводятся требованиями к разработке указанных ЧТЗ.

Далее по тексту ТЗ (п 5.6.2) приводятся требования к тестированию электронных форм услуг на ЕПГУ и указывается на необходимость предоставления контрольных примеров, составления по итогам тестирования акта завершения тестирования форм.

В то же время, как следует из информации, размещенной в ЕИССЗ, по запросу ПАО «Ростелеком» на разъяснение аукционной документации, Министерством был дан ответ - разъяснение положений документации об электронном аукционе от 11.12.2017 №РД1.

Заказчик в своём ответе (от 11.12.2017 №РД1) разъяснил, что в рамках

выполнения этих работ электронная форма услуги может быть размещена, в том числе, и на ЕПГУ или иных сайтах региональных и муниципальных органов управления, Заказчик просит реализовать возможность подачи заявления на зачисление в общеобразовательную школу Новгородской области через электронную форму, размещенную на сайте Департамента образования Новгородской области по адресу в сети Интернет <http://www.edu53.ru>.

Таким образом, в разъяснениях Заказчик по сути указал на *необязательность (факультативность) выполнения работ по выводу услуги «Зачисление в образовательное учреждение» на ЕПГУ.*

Согласно ответу ПАО «Ростелеком» от 26.06.18 № 0208/05/2201-18 в части выполнения работ по выводу электронной формы услуги «Зачисление в ОО» на Единый портал государственных услуг Общество сообщает, что Обществом был направлен запрос на разъяснение положений технического задания о том, на какие платформы требуется вывести электронную форму услуги, согласно полученного ответа работы необходимо было вывести на электронную форму, размещенную на сайте Департамента <http://www.edu53.ru>, указанные работы были выполнены Обществом.

Управлением направлены запросы (исх. от 07.06.18 № 2262, № 2263) с целью получения мнения участников рынка ООО ЦИТ «АВЕРС» и ООО «МЕГАФОН» относительно данного разъяснения аукционной документации. Управлением задан вопрос изменяет ли указанным разъяснением Заказчик существо технического задания (объём выполняемых работ).

Согласно полученным ответам, проанализировав техническое задание и разъяснение положений документации, ООО ЦИТ «АВЕРС» (исх. от 13.06.18 № 115-06-Л) и ПАО «МЕГАФОН» (исх. от 21.06.18 б/н, вх. 22.06.18 № 3582) пришли к выводу о том, что данное разъяснение меняет сущность технического задания, уменьшая объём требуемых к выполнению работ.

Поскольку именно аукционная документация (и её неотъемлемая часть – техническое задание), подлежат изучению участниками (потенциальными участниками) для принятия решения об участии либо неучастии в торгах законодательно установлен запрет на изменение сути аукционной документации её разъяснениями (часть 5 статьи 65 Закона о контрактной системе).

Запрос и ответ на данное разъяснение сделанные 13.12.2017, в последний день дачи разъяснений, по существу, как это отметили участники рынка, изменили объём требуемых к выполнению работ. Возможность изменения видов, объёмов работ по государственному контракту прямо противоречит и принципам контрактной системы. Кроме того, Комиссия не может не учесть обстоятельств того, что ранее уже устанавливались факты дачи разъяснений по запросам на разъяснения документации ПАО «Ростелеком» от лица Министерства (которые будут описаны далее).

При этом, необходимо отметить также, что согласно представленной ПАО «Ростелеком» информации, Обществом во исполнение государственного контракта № 2017/12-1 гк от 25.12.17 был заключен договор по существенно меньшей стоимости с ООО «Дневник.ру» № 277955 от 26.12.17. Содержание технического задания (приложение № 2) заключенного договора в полном объёме дублирует содержание технического задания государственного

контракта. Срок оплаты по договору между ПАО и ООО «Дневник.ру» составляет 31 день с даты подписания акта приёма-передачи. Таким образом, срок оплаты по названному договору даже больше, чем по государственному контракту. Согласно актам выполненных работ все работы выполнены ООО «Дневник.ру» за 1 рабочий день – 26.12.17.

В то же время, стоимость работ по договору составляет 2 100 000 рублей то есть, на 1 млн. 50 тыс. руб. меньше (что составляет 1/3) стоимости государственного контракта.

Кроме того, разделом 4 Технического задания по аукциону от 27.11.17 были установлены «требования к патентной чистоте», согласно которым: «заказчик не обладает исключительными правами на модернизируемую Систему, а также не владеет исходным кодом. Исполнитель должен обладать правами, позволяющими модернизировать функционирующие в Новгородской области информационные системы в сфере образования. Исключительные права на Систему принадлежат ООО «Эдьюкейшн Революшен Рисерч энд Девелопмент» (находившееся под контролем одного юридического лица с ООО «Дневник.ру» Общество). Для выполнения работ Исполнитель вправе обратиться к правообладателю для предоставления соответствующих прав на информационные системы в сфере образования».

При этом, срок выполнения работ по модернизации согласно документации крайне ограничен - с даты заключения государственного контракта до 29 декабря 2017 г., то есть, для единственного участника аукциона – 4 дня.

Согласно части 9 статьи 70 Закона о контрактной системе, Контракт может быть заключен не ранее чем через десять дней с даты размещения в единой информационной системе протокола подведения итогов электронного аукциона. Учитывая, что аукцион от 27.11.17, согласно п. 11.5 аукционной документации, должен был проводиться 18.12.17 (в случае, если бы поступило минимум 2 заявки от участников и аукцион состоялся), государственный контракт *не мог быть заключен ранее 28.12.17*. Таким образом, *фактически заказчиком был установлен срок выполнения работ равный 1 дню со дня возможного заключения контракта*. Указанные обстоятельства подтверждают формальный характер проводимой закупки, намерение на заключение контракта с ранее определенным исполнителем.

Изложенное предоставляло преимущества исключительно хозяйствующим субъектам, имевшим налаженные и доверительные взаимоотношения с ООО «Дневник.ру», коим является ПАО «Ростелеком».

Согласно пункту 11 раздела 5.2 Технического задания по аукциону от 27.11.17 в рамках контракта предусматривалась реализация возможности подачи заявления через форму, интегрированную с ЕСИА и размещаемую на сайтах региональных и муниципальных органов управления.

В данной связи, необходимо отметить следующее. Согласно пункту 19 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА) - федеральная государственная информационная система, порядок использования которой устанавливается Правительством Российской Федерации и которая обеспечивает в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации,

санкционированный доступ к информации, содержащейся в информационных системах.

Данная система создана в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.11.2011 N 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее – ЕСИА). В соответствии с разделом 6.5 Положения о ФГИС ЕСИА (утверждено приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ (далее – Минкомсвязь) от 13.04.2012 № 107) , предусмотрена необходимость регистрация информационных систем в данной системе.

Взаимодействие участников информационных систем с ЕСИА установлено Регламентом информационного взаимодействия Участников с Оператором ЕСИА и Оператором эксплуатации инфраструктуры электронного правительства (далее – Регламент ЕСИА) (опубликован со списком всех изменений на официальном сайте Минкомсвязи в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <https://minsvyaz.ru/ru/documents/4244/>).

Регламент ЕСИА, согласно пункту 1 данного документа, предназначен для формализации ответственности участников, задействованных в обеспечении и поддержании процессов в рамках информационно-технологического взаимодействия информационных систем с использованием ЕСИА, и сроков их исполнения.

В [таблице № 1](#) Регламента описаны некоторые распространенные задачи Заявителей и сценарии их решения, регламентируемые данным документом. В пункте 2 данной таблицы представлена означенная ТЗ по аукциону задача:

« - подключиться к ЕСИА с целью идентификации и аутентификации пользователей своей системы (вход через Госуслуги).»

В соответствующей графе таблицы указаны шаги к решению данной задачи:

«- зарегистрировать в промышленной среде ЕСИА орган/организацию согласно [п. 4](#) Регламента;

- зарегистрировать в промышленной ЕСИА ИС согласно [п. 6](#) Регламента;

- подключить ИС к тестовой среде ЕСИА согласно [п. 9](#) Регламента и произвести интеграцию с тестовой средой ЕСИА.

Обращаем внимание на то, что регистрация ИС в тестовой среде ЕСИА и загрузка сертификата ИС в профиль системы выполняется сотрудниками СТП в рамках выполнения заявки на подключение;

- подключить ИС к промышленной среде ЕСИА согласно [п. 9.4](#) Регламента.»

Продолжительность процедур, предусмотренных п. 4, п. 6, п.9, п. 9.4 Регламента существенно превышает предусмотренные сроки исполнения контракта.

Таким образом, согласно Регламенту, соответствующие операции по подключению к ЕСИА с целью идентификации и аутентификации пользователей своей системы («вход через Госуслуги») для их логического завершения требуют прохождения ряда процедур, которые, даже при условии соблюдения всеми участниками временных границ операций, потребуют временных затрат существенно превышающих сроки исполнения контракта, что практически делало контракт заведомо невыполнимым в столь сжатые сроки (1 рабочий день).

Кроме того, установлено следующее. В силу [части 1 статьи 64](#) Закона о контрактной системе, документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать следующую информацию: наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со [статьей 33](#) Закона, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

Согласно требованиям [статьи 33](#) Закона о контрактной системе, при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами: описание объекта закупки должно носить объективный характер.

Системное толкование приведенных нормативных положений обязывает к следующему выводу: заказчики при описании объекта закупки должны таким образом зафиксировать требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара именно с такими характеристиками, которые им объективно необходимы, а с другой стороны - не ограничить количество участников закупки

Кроме того, Комиссией установлено, что фактически техническое задание могло вводить в заблуждение потенциальных участников аукциона относительно исполнимости ряда требований по тестированию порталных форм на ЕПГУ.

Как следует из содержания аукционной документации, одним из требований ТЗ по аукциону от 27.11.17 являлись требования к модернизации АИС «Госуслуги» (раздел 5.6), согласно требованиям данного раздела ТЗ:

1. Должна быть обеспечена возможность получения государственной услуги «Зачисление в образовательное учреждение», входящей в сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями. Услуга должна осуществляться в части зачисления в общеобразовательные школы Новгородской области.
2. Требования к разработке частных технических заданий для реализации электронной формы подачи заявлений

Необходимо разработать ЧТЗ на реализацию электронной порталной формы для размещения на ЕПГУ для услуги «Зачисление в образовательное учреждение» в части зачисления в общеобразовательные организации.

Для этого должны быть выполнены следующие работы:

1. разработка частных технических заданий (ЧТЗ) для постановки задачи

на реализацию электронных интерактивных форм подачи заявлений на получение перечисленных услуг;

2. реализация электронных интерактивных форм подачи заявлений на получение услуги;
3. тестирование электронных интерактивных форм подачи заявлений на получение перечисленных услуг на ЕПГУ.

3. Разделом 5.6.2 технического задания установлены требования к тестированию электронных форм услуг на ЕПГУ, согласно которым:

- после разработки электронных форм необходимо выполнить работы по тестированию электронных форм услуг на соответствие требованиям ЧТЗ,

- для тестирования необходимо предоставить контрольные примеры, по итогам тестирования должен быть составлен Акт о завершении тестирования форм.

При этом, установлено следующее.

Согласно статье 21 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» - единый портал государственных и муниципальных услуг является федеральной государственной информационной системой, обеспечивающей предоставление государственных и муниципальных услуг, а также услуг, указанных в [части 3 статьи 1](#) настоящего Федерального закона, в электронной форме и доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, а также об услугах, указанных в [части 3 статьи 1](#) настоящего Федерального закона, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и размещенным в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение соответственно реестров государственных и муниципальных услуг (далее – ЕПГУ).

Постановлением Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 утверждено «Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Положение о ЕПГУ). Согласно пункту 2 Положения о ЕПГУ, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации является оператором единого портала, а также осуществляет разработку программного обеспечения единого портала. В соответствии с пунктом 12 Положения о ЕПГУ, порядок разработки интерактивных форм и их размещения на едином портале устанавливается оператором единого портала, то есть Минкомсвязью.

Общий порядок разработки и размещения интерактивных форм заявлений о предоставлении государственных и муниципальных услуг в федеральной государственной информационной системе «ЕПГУ» регулируется Приказом Минкомсвязи от 11.01.2012 № 1, в частности, Приложением № 2 к данному приказу.

Анализируя положения данного приказа Минкомсвязи, надлежит констатировать, что разработка порталных форм, их тестирование, представляет собой процесс, аналогичным образом, как и процесс регистрации в ЕСИА, по временным затратам не соответствующий сжатым

срокам выполнения государственного контракта.

Кроме того, согласно информации, опубликованной на официальном Интернет-портале (<https://partners.gosuslugi.ru/catalog/multireg/multireg-2>), для перехода отдельных региональных порталов (коими являются порталы органов управления образования Новгородской области) на Единый портал Госуслуг, также требуется направление в Минкомсвязь официального письма о желании участия в проекте, подписание соглашения (типовое соглашение между регионом и Минкомсвязи размещено на Портале), следовательно, тестирование порталных форм на ЕПГУ требует, помимо возможностей исполнителя, также наличия соглашения с Оператором ЕПГУ – Минкомсвязью. Указанное обстоятельство вводило в заблуждение относительно выполнимости данного «участка работ» в отсутствие какой-либо информации о наличии/отсутствии подобных соглашений региона с Минкомсвязью, при этом сам по себе подобный вид работ невыполнимым ещё и учитывая сроки исполнения контракта.

Кроме того, Комиссией установлено, что фактически техническое задание могло вводить в заблуждение потенциальных участников аукциона относительно необходимости получения прав на АИС «Госуслуги».

Так, согласно п. 3.2 аукционной документации, целью оказания услуг по модернизации системы является доработка автоматизированных информационных систем (далее – АИС) из состава системы в соответствии с требованиями технического задания. Система объединяет в себе следующие АИС в сфере образования, внедренные и функционирующие на территории Новгородской области:

- АИС «Контингент»;
- АИС «Комплектование ДОО»;
- АИС «Зачисление в ОО»;
- АИС «Зачисление в ОДО»;
- АИС «Зачисление в ПОО».

Также, согласно разделу 3 ТЗ «Характеристика объекта автоматизации», система объединяет в себе следующие автоматизированные информационные системы в сфере образования, внедрённые и функционирующие на территории Новгородской области:

- АИС «Контингент»;
- АИС «Комплектование ДОО»;
- АИС «Зачисление в ОО»;
- АИС «Зачисление в ОДО»;
- АИС «Зачисление в ПОО».

Однако анализ технического задания позволяет сделать вывод о необходимости модернизации следующих систем:

- АИС «Контингент» (раздел 5.1 ТЗ);
- АИС «Зачисление в ОО» (раздел 5.2 ТЗ);
- АИС «Зачисление в ПОО» (раздел 5.4 ТЗ);
- АИС «Зачисление в ОДО» (раздел 5.4 ТЗ);
- АИС «Комплектование ДОО» (раздел 5.5 ТЗ);
- АИС «Госуслуги» (раздел 5.6 ТЗ).

При этом, в разделе 3 ТЗ - «Характеристика объекта автоматизации» отсутствуют сведения об АИС «Госуслуги», в то же время, согласно ранее упомянутому разделу 5.6 ТЗ, предъявляются требования к модернизации данной АИС. При таких обстоятельствах, следует констатировать противоречивость и неоднозначность требований аукционной документации.

Как отмечалось, в силу ст. 33 Закона о контрактной системе, описание объекта закупки должно носить объективный характер. Вместе с тем, фактически отсутствует надлежаще оформленное описание действующих систем. При этом, как следует из пояснений Министерства от 28.09.2018 № ОН-6017-И, АИС «Госуслуги» ранее не внедрялась. Таким образом, требования к модернизации данной АИС не могли предъявляться в составе технического задания постольку, поскольку указанная система на рассматриваемый период отсутствовала в распоряжении Министерства (отсутствовал объект модернизации).

При рассмотрении дела № А-13/18, предметом рассмотрения которого являлось Инвестиционное соглашение № 2698086 от 26.12.2017 между ООО «Дневник.ру» и Министерством образования, заключенное с целью создания «Цифровой образовательной платформы», установлено, что одной из составляющих Платформы и является АИС «Госуслуги». Таким образом, указанная система внедрялась по соглашению, заключенному после фактической приёмки работ по государственному контракту 25.12.17. Согласно сведениям из «Единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных» <https://reestr.minsvyaz.ru/> АИС «Госуслуги» зарегистрирована в данном реестре за № 328, правообладатель системы: общество с ограниченной ответственностью «Эдьюкейшн Революшен Рисерч энд Девелопмент» (образующее одну группу лиц с ООО «Дневник.ру» в понимании ст. 9 Закона о защите конкуренции). В рамках рассмотрения дела № А-13/18 установлено, что ООО «Дневник.ру», что является поставщиком, в том числе и указанной информационной системы (в ответ на определение о назначении дела (исх. от 10.05.18 б/н) .

При таких обстоятельствах, указание требований к «модернизации» ранее не поставленной системы являлось некорректным, налагающим на потенциального контрагента необоснованно ещё *большой* объём *необходимых* к приобретению прав. При этом, Комиссия не может не обратить внимание на факт поставки программного обеспечения по аналогичной схеме в 2015 году, когда фактически ранее отсутствовавшее ПО должно было пройти «модернизацию».

Так, решением Новгородского УФАС России по делу № А-2/18 о нарушении антимонопольного законодательства от 10.05.2018, были установлены факты

взаимодействия Министерства и ПАО, начиная с 2015 года, при подготовке Министерства к закупкам в форме открытых конкурсов: № 0150200000615000687 извещение от 08.10.2015 (далее – Конкурс от 08.10.15); № 0150200000615000821 извещение от 20.11.2015 (далее – Конкурс от 20.11.15) на выполнение работ по доработке в целях предоставления услуг в электронной форме РС ЕФМС «Контингент». В конце марта 2015 года по результатам встречи с представителями Департамента ПАО «Ростелеком», ООО «Дневник.ру» становится известно о планируемом выделении федеральной субсидии Департаменту (Министерству) в размере 6 млн. 500 тыс. рублей и о софинансировании областным бюджетом 1 млн. 940 тыс. рублей.

При рассмотрении дела № А-2/18 было установлено, что вышеозначенные хозяйствующие субъекты (ООО «Дневник.ру», ПАО «Ростелеком») готовились совместно разработать для Департамента коммерческое предложение по реализации решений с целью заключения контрактов на планируемые к выделению средства. В частности, обсуждали возможности реализации проекта АИС «Контингент-регион». ООО «Дневник.ру» и ПАО «Ростелеком» вели переговоры, в ходе которых предполагали возможность серьёзной конкуренции и, в данной связи, совместно обсуждали варианты «схемы защиты» на предстоящих (в рамках выделенных Департаменту субсидий) закупочных процедурах. (переписка от 24.03.15, 26.03.15, 27.03.15 Протасевича С.Г. от ООО «Дневник.ру», <...>ой А.Ю., Мищука К.В., <...>а от ПАО «Ростелеком»). По результатам обсуждений хозяйствующие субъекты пришли к выводу о том, что «единственным возможным способом защиты» от конкурентов является следующая схема:

1. заключение сублицензионного договора на программное обеспечение с Департаментом, при этом будет осуществлена поставка по неконкурентной процедуре закупки до 100 тыс. рублей программного обеспечения (далее – ПО) (что допустимо в соответствии п.4 ч .1 ст 93 Закона о контрактной системе).

2. Проведение аукциона «на базе» приобретённого Департаментом ПО (переписка <...>., <...>а <...>, <...>. от 03.04.15 06.04.15).

Также в рамках рассмотрения дела № А-2/18 было установлено, что обоснование начальной (максимальной) осуществлялось на основании коммерческих предложений: - ИП <...> В.О. (г. Благовещенск), - ООО «Администратор Сети» (г. Нижний Новгород), - ПАО «Ростелеком» (филиал в Новгородской и Псковской областях). В то же время, установлено, что Департаментом запросы в адрес данных организаций не направлялись, а совместная подготовка указанных коммерческих предложений являлась предметом обсуждения ПАО «Ростелеком» и ООО «Дневник.ру».

Кроме того, было установлено, что в письме от 30.09.15 в адрес <...> сотрудница ПАО «Ростелеком» <...> анализируя представленное ей ранее техническое задание, выражала несогласие с тем обстоятельством, что из проекта технического задания исключены «ссылки на сублицензионный договор», и отсутствуют требования к наличию прав на «зачисление в ОО», что по её мнению, приводило к «возрастанию риска других участников». Также было установлено, что в предшествующей редакции технического задания (письмо <...>а <...> <...>ой А.Ю. от 16.09.15) (п.4.2.4) имелось прямое указание на то, что доработка АИС «Зачисление в ОО» производится на базе ПО, приобретённого Заказчиком в рамках Договора № 1977311 от

15.12.2014 года, и исполнитель должен обладать правами на модернизацию системы или предоставить согласие разработчика на выполнение данных работ. Вышеизложенные обстоятельства были отражены в решении по делу № А-2/18 о нарушении антимонопольного законодательства от 10.05.2018.

Таким образом, требования к «патентной чистоте» программных продуктов рассматривались сотрудниками ПАО «Ростелеком» как условия, уменьшающие «риск наличия иных участников», то есть как предоставление им преимуществ при соответствующих закупках. При этом, в рассматриваемых в данном деле торгах (аукцион от 27.11.17) аналогичным образом в разделе 4 Технического задания также прописаны требования к патентной чистоте.

Кроме того, было установлено, что ранее при проведении торгов Департамент неоднократно фактически неформально делегировал свои полномочия по формированию начальной (максимальной) цены контракта ПАО «Ростелеком».

Так, решением Новгородского УФАС России по делу № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства от 19.04.2018, взаимодействие осуществлялось ПАО «Ростелеком» и Министерством при организации следующих процедур:

- по закупке № 0150200000617000211 от 14.04.2017 путём проведения электронного аукциона на оказание услуг центра обработки данных для нужд департамента образования и молодежной политики Новгородской области, установлено:

1. Заранее подготовленная документация направлялась ПАО в адрес Министерства.

2. Использовались коммерческие предложения исключительно филиалов ПАО «Ростелеком»

3. Изменения в документацию согласовывались с ПАО.

- по закупке № 0150200000616000702 от 10.10.2016 путём проведения электронного аукциона на выполнение работ по созданию системы защиты информации государственной информационной системы РС ЕФМС «Контингент».

1. Заранее подготовленная документация направлялась ПАО в адрес Министерства.

2. Использовались коммерческие предложения по рекомендации ПАО «Ростелеком»

3. Изменения в документацию согласовывались с ПАО, и дача разъяснений о положениях документации осуществлялась ПАО, ответы на запросы о разъяснениях положений аукционной документации готовились ПАО Таким образом, фактически часть полномочий Заказчика неформально выполняло ПАО «Ростелеком». Вышеуказанные обстоятельства были отражены в решении по делу № А-1/18 от 19.04.2018.

Комиссия полагает, что вышеизложенные обстоятельства

взаимодействия надлежат к учёту при рассмотрении действий ответчиков по рассматриваемому делу. При этом, как следует из пояснений <...>., и при подготовке рассматриваемого аукциона от 27.11.2017, все коммерческие предложения были получены им от организаций, запросы в которые направлялись (также как и в вышеуказанных случаях) по рекомендации ПАО «Ростелеком». Таковыми организациями являлись АО «Барс Групп», ООО «ЭйТи Консалтинг», ООО «Администратор Сети», ООО «Дневник.ру», ПАО «Ростелеком».

Основанием для обоснования начальной цены явились коммерческие предложения трёх организаций: ООО «Дневник.ру» (исх. № ОР-3626 от 19.10.2017), ПАО «Ростелеком» (исх.0208/05/3726-17), ООО «Администратор Сети» (исх. № 276/10 от 19.10.2017).

Как и при проведении закупки на аналогичные нужды в 2015 году, Министерством был направлен запрос в организацию - ООО «Администратор Сети», при этом, установлено, что в переписке сотрудников ПАО с ООО «Дневник.ру» (от 2015 года) коммерческое предложение данной организации к готовящемуся аукциону на «модернизацию» РС ЕФМС Контингент фигурировало в качестве «подготовленного для Департамента», что безусловно указывает на «взаимодействие» данных организаций при подготовке коммерческих предложений.

Помимо изложенного, в официальной информационной системе - ЕИССЗ отсутствует информация о каком-либо опыте сопровождения/модернизации информационных систем организацией ООО «Администратор Сети» (ИНН: 5262282129). Необходимо отметить, что ответы на запросы коммерческих предложений для обоснования НМЦК по аукциону от 27.11.17 были получены Министерством *синхронно в один и тот же день: 19.10.2017*, то есть, в день их отправки Министерством поставщикам по списку ПАО «Ростелеком». Однако, как следует из информации, представленной АО «БАРС ГРУП» (исх. № 8-18-0022 от 26.11.18), разработка технического задания по такому масштабному проекту *требует временных затрат*.

Согласно информации ООО «ЭйТи Консалтинг» (исх. № 2236/18-АТ от 19.11.18) данное Общество, хотя согласно наличествующему запросу коммерческих предложений являлось одним из адресатов (с указанием электронного адреса), однако даже не получало от Министерства запроса на предоставление коммерческих предложений.

Совокупность вышеуказанных обстоятельств свидетельствует о заранее согласованном обосновании начальной цены, и подтверждает наличие у Министерства соглашения с ПАО и при проведении рассматриваемого аукциона от 27.11.17.

Кроме того, Комиссия считает необходимым отметить, что согласно ч. 1 ст. 1270 ГК РФ, автору произведения или иному правообладателю принадлежит исключительное право использовать произведение в соответствии со [статьей 1229](#) настоящего Кодекса в любой форме и любым не противоречащим закону способом (исключительное право на произведение), в том числе способами, указанными в [пункте 2](#) настоящей статьи. Правообладатель может распоряжаться исключительным правом на произведение. Согласно ч 2 названной статьи использованием

произведения, считается, в частности переработка (модификация) программы для ЭВМ или базы данных понимаются любые их изменения, в том числе перевод такой программы или такой базы данных с одного языка на другой язык, за исключением адаптации, то есть внесения изменений, осуществляемых исключительно в целях функционирования программы для ЭВМ или базы данных на конкретных технических средствах пользователя или под управлением конкретных программ пользователя.

Согласно п. 56 Обзора судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о защите интеллектуальных прав (утверждён Президиумом Верховного Суда РФ 23.09.2015) права на результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет бюджетных средств, принадлежат Российской Федерации, если это предусмотрено государственным контрактом/договором. В случае принадлежности исключительного права не Российской Федерации правообладатель обязан заключить с госзаказчиком договор о безвозмездном предоставлении права на использование такого результата интеллектуальной деятельности при изготовлении поставляемых товаров либо выполнении подрядных работ для государственных нужд.

В рамках рассмотрения дела № А-13/18 о нарушении антимонопольного законодательства было установлено, что заказчиком не предпринималось мер, направленных на получение прав на использование информационных систем, входящих в состав РС ЕФМС «Контингент». По существу при подготовке ТЗ заказчик ограничился лишь фактом указания в техническом задании на отсутствие у него каких-либо прав на программные продукты (АИС), образующие подлежащий модернизаций РС ЕФМС «Контингент».

При таких обстоятельствах надлежит констатировать, что непринятие соответствующих мер само по себе являлось элементом предоставления преимущественных условий для ПАО «Ростелеком» как постоянного поставщика программных продуктов ООО «Дневник.ру» не только на территории Новгородской области, но и на территории иных субъектов РФ. Комиссия не может не отметить судебное дело № А57-26901/2017 (по результатам оспаривания решения антимонопольного органа), в котором вступившими в законную силу актами арбитражных судов установлены идентичные обстоятельства непринятия со стороны Министерства образования Саратовской области мер направленных на получение прав на «модернизацию» регионального сегмента системы «Контингент», что являлось одним из элементов ограничивающего конкуренцию соглашения с ПАО «Ростелеком» на территории Саратовской области.

При подготовке и проведении рассматриваемого в рамках настоящего дела аукциона от 27.11.17 взаимодействие Министерства и ПАО «Ростелеком» осуществлялось на каждом этапе от планирования закупки, обоснования стоимости контракта, подготовки ТЗ до фактического исполнения, когда, как отмечалось, работы, согласно пояснениям члена приёмочной Комиссии, фактически им не принимались, то есть приёмка была осуществлена только на бумаге, путём оформления акта.

Предъявляя заведомо невыполнимые требования по срокам исполнения работ (1 рабочий день), используя технические задания потенциального участника торгов и обосновывая стоимость работ по

предложениям партнёров ПАО «Ростелеком» (как для рассматриваемого аукциона от 27.11.17, так и ранее, что указывает на системность подобного взаимодействия), не получая права на подлежащее к модернизации ПО, заказчик, являющийся профессиональным участником закупочной деятельности, не мог не знать о том, что подобные действия повлекут сужение (вплоть до возможности участия лишь ПАО - ключевого партнёра ООО «Дневник.ру») в соответствующем аукционе.

Согласно проведённому анализу состояния конкуренции на аукционе от 27.11.17, конкуренция на рассматриваемом аукционе отсутствовала, государственный контракт был заключен с единственным участником аукциона – ПАО «Ростелеком».

Проведение торгов подразумевает состязательность хозяйствующих субъектов, проведение же их при наличии договоренности между заказчиком и участником, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичной, открытой, прозрачной процедуре торгов в установленном порядке могут быть выявлены лица, желающие выполнять работы и получившие доступ к соответствующему товарному рынку.

В данном случае следует особо отметить, что проведение торгов в смысле антимонопольных требований и запретов начинается с прозрачного, открытого и понятного с точки зрения задач, целей и принципов закупочной деятельности формирования начальной цены; такое формирование выступает первым и одним из важнейших этапов торгов; от его эффективности и результативности зависит круг потенциальных и фактических участников торгов.

Осуществление закупки является публичной конкурентной процедурой, результатом которой является выбор победителя из числа нескольких претендентов - участников закупки. Победитель, исполнитель закупки может быть определен после завершения процедуры закупки. В условиях осуществления государственных/муниципальных закупок по общему правилу никакие отношения между исполнителем и заказчиком до завершения процедуры определения поставщика не могут существовать. Иное противоречило бы целям государственных/муниципальных закупок, умаляло развитие добросовестной конкуренции, нивелировало означенные принципы закупочной деятельности.

В то же время, Комиссией установлены следующие обстоятельства:

- взаимодействие при обосновании НМЦК;
- взаимодействие при разработке ТЗ;
- наличие договоренностей о «последующем» проведении аукциона под условием прекращения технического сопровождения;
- пояснения, согласно которым работы выполнялись до заключения государственного контракта на протяжении всего 2017 года;
- формальная приёмка работ без проведения испытаний;
- неисполнимый срок выполнения работ (1 рабочий день);

- необъективное, неоднозначное описание предмета закупки в техническом задании, вводящее в заблуждение;

- дача разъяснений, изменяющих (уменьшающих) объём выполнения работ для ПАО;

- предшествующие взаимоотношения ответчиков, свидетельствующие о неоднократных фактах нарушения антимонопольных требований к торгам Министерством и предоставления преимуществ Министерством для ПАО «Ростелеком» при проведении торгов.

При указанных обстоятельствах, Комиссия полагает доказанным наличие устного соглашения, которое привело и (или) могло привести к предоставлению преимущественных условий для участия в торгах (аукционе от 27.11.17) именно ПАО «Ростелеком». ПАО заблаговременно было осведомлено о готовящемся аукционе от 27.11.17, представило Заказчику техническое задание, было осведомлено об условиях исполнения контракта (требования к патентной чистоте, требования к необходимой модернизации), помимо всего прочего, ПАО имело и устойчивые взаимоотношения с ООО «Дневник.ру», имело возможность оказать влияние на выбор получателей запроса коммерческих предложений для установления необходимой НМЦК.

Согласно ст. 6 Закона о контрактной системе, одним из принципов контрактной системы является принцип обеспечения конкуренции.

К целям контрактной системы в силу статей 1, 6 и 8 Закона о контрактной системе отнесены повышение эффективности, результативность осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений, создание равных условий для участников.

Согласно ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В том числе, согласно пункту 1 части 1 вышеуказанной статьи, запрещается координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников, а также 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 пункту 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Действующее законодательство запрещает заказчику (конкурсной комиссии) вести какие-либо переговоры, переписку и вступать в иного рода контакты с участниками размещения заказа.

При этом, Комиссия, рассматривая в данном деле о нарушении антимонопольного законодательства обстоятельства подготовки и

проведения аукциона от 27.11.17 не может не учесть описанных выше обстоятельств, установленных вступившими в законную силу решениями Управления по результатам рассмотренных дел № А-1/18, А-2/18 о нарушении статьи 17 Закона о защите конкуренции в отношении Министерства образования, которыми установлены факты предоставления преимущественных условий именно ПАО «Ростелеком».

Кроме того, принимается во внимание то обстоятельство, что из материалов рассматриваемого дела следует, что не претерпел изменений и персональный состав участников «информационного взаимодействия»: как ранее действовавших от лица заказчика <...>, <...>, так и действовавших от лица ПАО – <...> <...>

Комиссия отмечает систематический, продолжительный характер «взаимодействия» Министерства как заказчика по государственным контрактам с ПАО «Ростелеком», имевшего место и продолжавшегося от аукциона к аукциону как минимум в период 2015-2017 гг. в игнорирование императивных требований Закона о контрактной системе и Закона о защите конкуренции. Анализ взаимоотношения ПАО «Ростелеком» и Министерства, проводимых закупочных процедур и соглашений в сфере информатизации системы образования, указывает, что Министерством в целях освоения денежных средств допускались серьёзные нарушения антимонопольных запретов: имитация конкурентных процедур практически на протяжении 2015-2017 гг. при полном игнорировании существующей на данном рынке конкурентной среды.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях ПАО «Ростелеком» и Министерства образования нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, что выразилось в заключении соглашения (устного) между заказчиком и участником торгов, которое привело или могло привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для участия ПАО «Ростелеком» на открытом аукционе от 27.11.17.

В связи с невозможностью прекращения оконченного нарушения, основания для выдачи предписания отсутствуют.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Министерство образования Новгородской области (ул. Новолучанская, д. 27, Великий Новгород, 173001; ИНН 5321029970, ОГРН 1025300788116) и Публичное акционерное общество междугородной и международной электрической связи «РОСТЕЛЕКОМ» (ул. Достоевского, д. 15, г. Санкт-Петербург, 191002; ИНН 7707049388 ОГРН 1027700198767) нарушившими пункт 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. В связи с невозможностью прекращения нарушения предписание не выдавать.

Председатель Комиссии:

<...>

Члены Комиссии:

<...>

<...>

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа [статьей 19.5](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.