

## Решение

Председателя комиссии:

<...> – заместителя руководителя управления;

Членов комиссии:

<...> – начальника отдела антимонопольного контроля и контроля органов власти;

<...> – главного специалиста-эксперта указанного отдела;

<...> – ведущего специалиста-эксперта указанного отдела;

<...> – старшего государственного инспектора указанного отдела,

рассмотрев дело № А-16/17 2018 по признакам нарушения министерством образования и науки Амурской области, ООО «Дневник.ру», ПАО «Ростелеком» в лице Амурского филиала (далее – ПАО «Ростелеком») статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»), выразившегося в заключении инвестиционного соглашения от 29.12.2017 № 39-28 по внедрению и техническому сопровождению проекта «Цифровая образовательная платформа Амурской области», в присутствии представителя министерства образования и науки Амурской области <...> (паспорт <...> доверенность от 14.11.2018 № 02-4716), представителей ПАО «Ростелеком» <...> (паспорт <...> доверенность от 19.07.2018 № 0801/29/20-18), <...> (паспорт <...> доверенность от 19.12.2017 № 0801/29/119-17), <...> (паспорт <...> доверенность от 21.03.2017 № 0801/29/30-17), представителя ООО «Дневник.ру» <...> (паспорт <...> доверенность от 03.12.2018 № 61),

### УСТАНОВИЛА:

В Амурское УФАС России поступило заявление ООО «ФинПромМаркет – XXI» на действия министерства образования и науки Амурской области, ООО «Дневник.ру», ПАО «Ростелеком» по вопросу нарушения антимонопольного законодательства при заключении инвестиционного соглашения о внедрении и техническом сопровождении проекта «Цифровая образовательная платформа Амурской области».

По результатам рассмотрения указанного заявления приказом Амурского УФАС России от 26.10.2018 № 139 в отношении министерства образования и науки Амурской области, ООО «Дневник.ру», ПАО «Ростелеком» возбуждено

дело № А-16/17 2018 и создана Комиссия для рассмотрения дела по признакам нарушения статьи 16 Закона «О защите конкуренции». Определением от 30.10.2018 рассмотрение дела назначено на 15.11.2018 в 10 часов 00 минут. Определением от 15.11.2018 рассмотрение дела отложено на 05.12.2018 в 11 часов 30 минут. В заседании комиссии 05.12.2018 объявлялся перерыв до 12 часов 00 минут 07.12.2018. Определением от 07.12.2018 рассмотрение дела отложено на 21.12.2018 в 10 часов 00 минут. В заседании комиссии 21.12.2018 объявлялся перерыв до 11 часов 30 минут 25.12.2018.

В ходе рассмотрения дела представитель министерства образования и науки Амурской области поддержала доводы, изложенные в письменной позиции по делу, пояснила, что инвестиционное соглашение было заключено в декабре 2017 года. Заключению соглашения предшествовали переговоры посредством видеоконференц-связи. Указанное соглашение не предполагает капитальных вложений со стороны министерства образования и науки Амурской области, проведение каких-либо специальных процедур для заключения такого соглашения действующим законодательством не предусмотрено. Иные коммерческие предложения были для министерства образования и науки невыгодны, так как предполагали софинансирование из областного бюджета. Кроме того, до заключения инвестиционного соглашения ООО «Дневник.ру» вело работу с муниципальными образовательными организациями, заключало с ними отдельные соглашения на использование своего программного продукта. Для министерства целью заключения инвестиционного соглашения было создание единого цифрового образовательного пространства, работа всех образовательных организаций в одной программе позволяет министерству осуществлять контроль. Также немаловажным является отсутствие необходимости расходования бюджетных средств. Кроме того, через указанную программу реализуется система учета учащихся «Контингент» в соответствии с требованиями федерального законодательства. Любая образовательная организация вправе самостоятельно выбрать другой программный продукт. Образовательных организаций, использующих другие программные продукты, не имеется. Использование платформы ООО «Дневник.ру» является бесплатным. ООО «Дневник.ру» имеет право распространять рекламу в используемой платформе, реклама должна соответствовать требованиям действующего законодательства. После поступления в министерство обращения ООО «ФинПромМаркет-XXI» совместно с ПАО «Ростелеком» было подготовлено дополнительное соглашение о внесении изменений в инвестиционное соглашение с учетом требований по обеспечению конкуренции.

Представитель ООО «Дневник.ру» поддержал доводы, изложенные в письменной позиции по делу, пояснил, что заключенное инвестиционное соглашение не требует со стороны министерства финансовых вложений, ООО «Дневник.ру» за свой счет реализует внедрение и поддержку информационной системы, в том числе, его соответствие всем нормативным требованиям. Единственным требованием заказчика было обеспечение

возможности оказывать образовательные услуги (выставление оценок, ведение журнала) в электронном виде. Работа по внедрению информационной системы с муниципальными образовательными организациями велась с 2012 года, заключались соглашения на безвозмездной основе с каждой организацией отдельно. Информационная система ООО «Дневник.ру» позволяет принимать информацию по электронным журналам и дневникам из других информационных систем по соглашению с ООО «Дневник.ру» и с уведомлением заказчика. По системе АИС «Контингент» имеются единые федеральные технические требования по передаче данных. Препятствий для приема данных от сторонних разработчиков нет.

Представители ПАО «Ростелеком» поддержали доводы, изложенные в письменной позиции по делу, пояснили, что используемая платформа ООО «Дневник.ру» предоставляет множество функциональных возможностей учителям, родителям и учащимся, не нарушает чьих-либо прав и интересов. В рассматриваемом случае ПАО «Ростелеком» осуществляет поддержку программного продукта ООО «Дневник.ру» как оператор связи, иные разработчики сходных программных продуктов в ПАО «Ростелеком» не обращались. Доступ в информационную систему ООО «Дневник.ру» может быть осуществлен через любого оператора связи, а не только через ПАО «Ростелеком».

Заявитель явку своего представителя на заседания комиссии не обеспечил, ходатайство заявителя о проведении заседания с использованием систем видеоконференц-связи отклонено комиссией в связи с отсутствием технической возможности.

В письменной позиции по делу ООО «ФинПромМаркет-XXI» поддержало доводы, ранее изложенные в заявлении о нарушении антимонопольного законодательства, указало, что заключенное ответчиками инвестиционное соглашение создает преимущества для ООО «Дневник.ру» на рынке информационных систем в сфере образования, нарушает статью 16 Закона «О защите конкуренции». Заключив указанное соглашение, ООО «Дневник.ру» получает монопольное положение на рынке автоматизации сферы образования. Рынок информационных систем в сфере образования является конкурентным. В результате заключения соглашения поставщики аналогичных продуктов лишаются возможности поставлять в образовательные организации и государственные органы свое программное обеспечение. В соответствии с инвестиционным соглашением все образовательные организации вынуждены использовать программный продукт ООО «Дневник.ру». Заключение соглашений между государственными органами и коммерческими организациями в целях реализации инвестиционных проектов в сфере информационных технологий действовавшим в 2017 году законодательством не было предусмотрено. В любом случае такие соглашения должны заключаться на конкурентных началах. ООО «Дневник.ру», являясь организацией со 100% иностранным

участием, не вправе выступать в качестве стороны государственно-частного партнерства, а также осуществлять поставки информационных технологий для государственных органов, получать персональные данные. Кроме того, ООО «Дневник.ру» осуществляет распространение рекламных материалов через свой программный продукт в электронных дневниках и журналах без согласия абонентов, что является нарушением рекламного законодательства. Действия министерства образования и науки Амурской области по заключению инвестиционного соглашения также являются нарушением части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», поскольку препятствуют доступу иных хозяйствующих субъектов на товарный рынок, создают преимущественное положение для ООО «Дневник.ру».

В ходе рассмотрения дела комиссией Амурского УФАС России установлено, что 29.12.2017 между министерством образования и науки Амурской области (Заказчик), ООО «Дневник.ру» (Инвестор – 1) и ПАО «Ростелеком» (Инвестор-2) заключено инвестиционное соглашение № 39-28 (далее также – Соглашение), предметом которого является внедрение и техническое сопровождение проекта «Цифровая образовательная платформа Амурской области» в соответствии с техническим заданием (приложение к соглашению) за счет средств, направляемых Инвестором-1 и Инвестором-2, включая все затраты инвесторов на обеспечение функционирования и техническое сопровождение инвестиционного проекта в пределах суммы, указанной в разделе 5 соглашения, а также предоставление коммерческих услуг пользователям Платформы Инвестором-1.

Для реализации целей соглашения Инвестор-1 безвозмездно предоставляет Заказчику простые (неисключительные) лицензии на компоненты Платформы в следующем порядке:

- в течение 10 дней с момента подписания Соглашения Инвестор-1 предоставляет простую (неисключительную) лицензию на использование АИС «Дневник-ОО», АИС «Дневник-ОДО», АИС «Дневник-ПОО», АИС «Госуслуги», АИС «Контингент»;
- с 01.01.2019 Инвестор-1 предоставляет простую (неисключительную) лицензию на использование АИС «Зачисление в ОО», АИС «Зачисление в ПОО», АИС «Зачисление в ОДО», АИС «Комплектование ДОО» (пункт 2.2 Соглашения).

Согласно пункту 3.2 Соглашения внедрение и обеспечение функционирования Платформы осуществляется сторонами в соответствии с целевыми показателями реализации инвестиционного проекта (приложение № 2 к Соглашению) и техническими требованиями (приложение № 1 к Соглашению).

Согласно приложению № 2 к Соглашению, целевыми показателями

реализации инвестиционного проекта является доля образовательных организаций, перешедших на программный продукт ООО «Дневник.ру», а также характеристики таких образовательных организаций (степень активации учетных записей обучающихся и учителей, своевременное ведение журналов и другие показатели).

Так, согласно целевым показателям, доля образовательных организаций, перешедших на программный продукт ООО «Дневник.ру», к 31.03.2019 должна составлять не менее 90% от общего количества образовательных организаций.

В соответствии с пунктом 4.4 Соглашения Инвестор-1 вправе:

- предоставлять платные сервисы (возмездные услуги с использованием Платформы), самостоятельно определяя их стоимость и состав;
- без предварительного согласования с Заказчиком и Инвестором-2 расширять состав сервисов, в том числе платных сервисов, для зарегистрированных на Платформе пользователей;
- получать выручку от реализации Инвестиционного проекта в порядке, предусмотренном разделом 5 настоящего Соглашения;
- иные права.

В соответствии с пунктом 4.5 Соглашения Инвестор-2, в том числе, обязан:

- обеспечивать на постоянной основе координацию деятельности сторон при реализации Инвестиционного проекта;
- сопровождать Инвестиционный проект на всех этапах его развития, в том числе, оказывать административную поддержку в продвижении Инвестиционного проекта;
- продвигать Инвестиционный проект в Регионе, оповещать пользователей услуг Инвестора-2 о наличии Платформы в регионе.

Инвестор-2 вправе получать выручку от реализации Инвестиционного проекта в порядке, предусмотренном разделом 5 Соглашения (пункт 4.6 Соглашения).

Согласно пункту 4.1 Соглашения министерство образования и науки Амурской области приняло на себя следующие обязательства:

- обеспечивать достижение целевых показателей, изложенных в Приложении № 2 к настоящему Соглашению;
- предоставить в течение 45 дней с момента подписания настоящего Соглашения Инвесторам перечень проектно-внедренческих площадок (образовательных организаций, муниципальных органов управления

образованием) для внедрения компонентов Платформы с указанием данных контактного лица (фамилия, имя, отчество, контактный телефон и электронная почта), ответственного за внедрение Платформы в ОО (образовательная организация) и МОУО (муниципальный орган управления образованием) в целом, а также прочими данными в соответствии с Приложением № 7. Актуальная информация по форме, указанной в Приложении № 7 к настоящему Соглашению, должна ежегодно предоставляться Инвестору 1 не позднее 01 декабря каждого года реализации Инвестиционного проекта;

- рекомендовать ОО, МОУО обеспечить ежедневное внесение всех оценок преподавателями в журналы посещаемости и успеваемости обучающихся с использованием Платформы, а также ежедневное внесение преподавателями всех выданных домашних заданий в Платформу в образовательных организациях согласно Приложению № 2 таблица 1;

- не реализовывать программные решения, позволяющие осуществлять импорт в Платформу оценок, расписания, домашних заданий без использования стандартного пользовательского интерфейса Платформы на сайте <https://dnevnik.ru>;

- рекомендовать руководителям ОО, МОУО издать приказ о ведении учета посещаемости и успеваемости обучающихся в образовательных организациях в электронном журнале при помощи Платформы в соответствии с графиком, указанным в Приложении № 2 к настоящему Соглашению;

- рекомендовать издать приказы о внедрении Платформы по ОО, включающего календарный план, данные администратора и список ответственных сотрудников. Данный приказ требуется в каждом ОО;

- организовать регистрацию на Платформе администраторов ОО и МОУО с внесением их e-mail адресов;

- организовать регистрацию на Платформе администрациями ОО, МОУО учетных записей пользователей с ролями «Сотрудник ОО», «Ученик», «Родитель», а также выдачу логинов и временных паролей пользователям с ролями «Сотрудник ОО», «Ученик», «Родитель»;

- обеспечить возможность размещения ранее внедрённых составляющих платформы на серверных мощностях в соответствии с требованиями Технического задания (Приложение №1 к настоящему соглашению).

Согласно пункту 4.1.17.1 Соглашения, в течение 6 месяцев с момента подписания настоящего Соглашения все обязательные поля разделов «Об организации», «Дополнительные сведения», «Расчетный счет», «Контактные данные» должны быть заполнены у 100 % образовательных организаций (Обязательными полями указанных разделов являются: «Орг.форма ОУ», «Тип ОУ», «Организационная структура», «Форма собственности», «Краткое

название», «Полное название», «Наименование юр. лица», «Юридический адрес», «Управляющая организация», «ИНН», «КПП», «ОКТМО», «ОГРН», «Регистрационный номер лицензии», «Серия бланка лицензии», «Номер бланка лицензии», «Дата начала действия лицензии», «Регистрационный номер свидетельства о гос. аккредитации», «Серия бланка гос. аккредитации», «Номер бланка гос. аккредитации», «Срок действия гос. аккредитации», «Укрупнённые группы специальностей»).

В соответствии с пунктом 5.1 Соглашения общий размер инвестиций определен сторонами в размере 82 714 993 рублей.

Вся выручка от реализации Инвестиционного проекта принадлежит Инвестору-1 и формируется от оказания услуг, установленных в перечне платных сервисов (пункт 5.4 Соглашения).

Инвестор-1 ежегодно выплачивает Инвестору-2 вознаграждение в соответствии с приложением № 8 к настоящему соглашению при соблюдении следующих условий:

- выполнения Заказчиком обязательств по настоящему Инвестиционному соглашению;
- выполнения плана по среднесуточной активности в каждом году реализации Инвестиционного проекта в соответствии с приложением № 8 к настоящему соглашению.

Согласно информации, представленной ООО «Дневник.ру» по запросу Амурского УФАС России, в настоящее время к Цифровой образовательной платформе, разработанной ООО «Дневник.ру», подключилось 515 образовательных организаций Амурской области.

При этом, согласно пункту 3.3 Соглашения, общее количество образовательных организаций на дату подписания Соглашения – 525.

Согласно пояснениям, данным министерством образования и науки Амурской области, образовательных организаций, использующих аналогичные программные продукты иных производителей, на территории Амурской области не имеется.

Срок действия Соглашения составляет 10 лет (пункт 6.1 Соглашения).

После возбуждения дела в Амурское УФАС России представлено дополнительное соглашение от 23.08.2018 к Соглашению, которым стороны исключили из Соглашения пункты 4.1.5, 4.1.7, 4.1.8, 4.1.9, 4.1.14, 4.1.15, 4.1.18, 4.1.23, 4.7.1, 12.7, приложение № 7. Пункты 2.3, 4.1.6, 4.1.11, 4.1.21 изложены в новой редакции.

Согласно пояснениям министерства образования и науки Амурской области, ООО «Дневник.ру», работа по внедрению своих информационных

систем в образовательные учреждения Амурской области велась ООО «Дневник.ру» с 2012 года, заключались отдельные соглашения с каждой образовательной организацией.

Как следует из материалов дела, ООО «Дневник.ру» в период с 2011 по 2018 год заключено 220 соглашений с муниципальными образовательными организациями Амурской области по оказанию услуг в электронной форме (электронный журнал, электронный дневник и др.).

В качестве типовых ООО «Дневник.ру» в материалы дела представлены соглашения от 01.06.2016 № 1/28-03(2) с МБОУ «Средняя общеобразовательная школа с. Куприяновка» Завитинского района», от 28.03.2018 № 28-39(2) с МБОУ «Средняя общеобразовательная школа с. Антоновка Завитинского района», от 30.08.2017 № 2017/01-ДР/28-41 с МОАУ «Средняя общеобразовательная школа № 1 г. Зея».

Предметом указанных соглашений является оказание ООО «Дневник.ру» (исполнитель) организации услуг подключения к программно-аппаратному комплексу ООО «Дневник.ру», техническая поддержка, а также право применения пользователями организации сервисов Системы.

Услуги оказываются на безвозмездной основе.

Вместе с тем, согласно пункту 5.2 вышеуказанных соглашений, условия использования дополнительных сервисов, которые в дальнейшем могут предоставляться пользователям на возмездной основе (такие как СМС-уведомления, виртуальные конференции, Интернет-магазин) будут регулироваться отдельными соглашениями.

В период заключения ООО «Дневник.ру» вышеуказанных соглашений с муниципальными образовательными организациями министерством образования и науки Амурской области осуществлялась поддержка внедрения и использования программно-аппаратного комплекса ООО «Дневник.ру», о чем, в частности, свидетельствует письмо министерства образования и науки Амурской области от 27.11.2013 № 07-6824, направленное в адрес руководителей органов местного самоуправления в области образования.

Как следует из указанного письма, министерством образования и науки Амурской области проводился анализ активности работы муниципальных образовательных организаций с использованием программно-аппаратного комплекса ООО «Дневник.ру», отмечались муниципальные образования с высокой, средней и низкой активностью пользователей. Также указанным письмом дано поручение поставить на особый контроль разъяснительную и методическую работу с педагогами, обучающимися и родителями по повышению активности пользования системой «Дневник.ру».

После заключения Соглашения министерством образования и науки



Амурской области также направлено письмо от 15.03.2018 № 09-1678 руководителям муниципальных органов управления образованием, руководителям образовательных организаций, подведомственных министерству, о необходимости выполнения образовательными организациями целевых показателей, определенных инвестиционным соглашением.

Из указанного письма также следует, что для муниципальных координаторов, ответственных за работу образовательных организаций в системе ООО «Дневник.ру», один раз в две недели будут проводиться селекторные совещания с представителями министерства образования и науки Амурской области, представителями ООО «Дневник.ру» по вопросу выполнения образовательными организациями целевых показателей, определенных инвестиционным соглашением.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2014 № 2125-р утверждена Концепция создания единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам.

Согласно указанной Концепции, межведомственная система предполагает реализацию функции учета контингента обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и функции интеграции ведомственных данных.

Функцию учета контингента обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, предусматривается реализовывать на федеральном и региональном уровнях.

На региональном уровне учет контингента обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, включает в себя сбор, хранение и обработку персональных данных обучающихся и данных об указанных организациях.

Согласно Концепции, на органы государственной власти субъектов Российской Федерации предполагается возложить, в том числе:

- создание региональных сегментов межведомственной системы;
- обеспечение качества и достоверности информации, хранящейся в региональных сегментах межведомственной системы, в части учета контингента обучающихся в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- подключение региональных сегментов к федеральному сегменту межведомственной системы и предоставление качественной и достоверной

информации;

- подключение информационных систем муниципального уровня и информационных систем организаций, осуществляющих образовательную деятельность, к региональным сегментам межведомственной системы.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.02.2015 № 236-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») по созданию единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам.

В соответствии с указанной «дорожной картой» субъекты Российской Федерации должны в срок до октября 2016 года разработать и ввести в промышленную эксплуатацию региональный сегмент межведомственной системы учета контингента обучающихся.

В ходе рассмотрения дела комиссией установлено, что в период 2016-2018 гг. между ПАО «Ростелеком» и ООО «Дневник.ру» заключен ряд договоров, предметом которых является разработка, внедрение, модернизация и сопровождение автоматизированных систем в сфере образования на территории Амурской области.

Так, 25.11.2016 ПАО «Ростелеком» в Единой информационной системе в сфере закупок zakupki.gov.ru размещен запрос предложений в электронной форме № 31604379223 на оказание услуг по разработке и внедрению регионального сегмента единой межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам Амурской области, стоимостью 2 520 000 рублей.

Единственным лицом, подавшим заявку на указанный запрос, выступило ООО «Дневник.ру».

По результатам указанного запроса ПАО «Ростелеком» (заказчик) заключен договор с ООО «Дневник.ру» (исполнитель) на оказание услуг по разработке и внедрению регионального сегмента единой межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам Амурской области от 26.12.2016 № 0801/25/789-16, стоимостью 2 520 000 рублей.

Согласно приложению № 1 к указанному договору, услуги по внедрению системы оказываются по адресу: Амурская область, г. Благовещенск, ул. Ленина, 135 (местонахождение министерства образования и науки Амурской области), оператором Системы будет являться министерство образования и науки Амурской области.

Приложением № 1 также определены функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики Системы.

Так, Региональная автоматизированная информационная система, разрабатываемая и внедряемая Исполнителем в ходе оказания услуг, должна реализовывать функционал регионального сегмента единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам (далее – ЕФМС «Контингент»).

Система предназначена для автоматизации процессов:

- сбора из ИС сферы образования Амурской области данных об образовательных организациях и контингенте обучающихся по организациям дошкольного, общего, профессионального и дополнительного образования детей;
- ведения статистической отчетности, формирования и предоставления сводной аналитической информации об образовательных организациях и контингенте обучающихся Амурской области, в том числе в федеральный сегмент ЕФМС «Контингент»;
- предоставления данных, необходимых для оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде в сфере образования посредством ЕПГУ/РПГУ в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.12.2009 г. № 1993-р.

Пользователями и администраторами Системы будут являться:

- уполномоченные представители органов исполнительной власти Амурской области;
- представители органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Амурской области, осуществляющих управление в сфере образования;
- сотрудники образовательных организаций Амурской области.

Поставщиками данных Системы будут являться региональные информационные системы в сфере образования Амурской области, содержащие информацию об образовательных организациях и контингенте обучающихся в образовательных организациях Амурской области, а также используемые для оказания государственных (муниципальных) услуг в сфере образования в электронном виде.

Информационное взаимодействие в рамках настоящей технической части реализуется Исполнителем только с действующими в настоящее время региональными информационными системами в сфере образования Амурской области.

Таким образом, региональный сегмент межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам Амурской области, обязанность по созданию которого возложена на субъект Российской Федерации, разработан и внедрен коммерческой организацией ПАО «Ростелеком» за счет собственных средств с привлечением исполнителя ООО «Дневник.ру».

При этом, разработанный для этих целей ООО «Дневник.ру» программно-аппаратный комплекс является собственностью ООО «Дневник.ру», право пользования данным комплексом передано министерству образования и науки Амурской области на основании временной неисключительной лицензии.

Кроме того, как следует из технического задания, являющегося приложением к договору от 26.12.2016 № 0801/25/789-16, заключенному между ПАО «Ростелеком» и ООО «Дневник.ру», информационное взаимодействие разработанной системы учета контингента обучающихся возможно только с информационными системами, действующими в Амурской области на дату заключения договора, то есть только с информационными системами ООО «Дневник.ру».

Кроме вышеуказанного договора, между ПАО «Ростелеком» (заказчик) и ООО «Дневник.ру» (исполнитель) также заключены:

- договор от 26.10.2017 № 0801/25/726-17 на оказание услуги по модернизации и сопровождению автоматизированной информационной системы «Комплектование образовательных организаций, реализующих дошкольную образовательную программу» и автоматизированной информационной системы «Зачисление в ОО» на территории Амурской области, стоимостью 1 600 000 рублей;

- договор от 19.10.2018 № 0806/25/443-18 на оказание услуги по модернизации и сопровождению автоматизированной информационной системы «Комплектование образовательных учреждений, реализующих дошкольную образовательную программу» и автоматизированной информационной системы «Зачисление в ОО» на территории Амурской области, стоимостью 1 600 000 рублей.

По своему функционалу автоматизированные информационные системы, модернизируемые по вышеуказанным договорам, предназначены для использования органами управления в сфере образования, образовательными организациями, обучающимися, в целях автоматизации процессов зачисления в образовательные учреждения, обеспечения возможности предоставления государственных (муниципальных) услуг в электронной форме, интеграции с региональной системой учета контингента

обучающихся, сбора статистики и подготовки отчетности в сфере образования.

Таким образом, коммерческой организацией ПАО «Ростелеком» за свой счет приобретены услуги по модернизации автоматизированных информационных систем в сфере образования, предназначенных для использования органами управления в сфере образования, образовательными организациями, обучающимися.

При этом, в материалы дела не представлены какие-либо договоры, соглашения, заключенные ПАО «Ростелеком» с министерством образования и науки Амурской области, иными государственными органами и организациями, в соответствии с которыми ПАО «Ростелеком» было бы наделено функциями по разработке и внедрению автоматизированных информационных систем в сфере образования на территории Амурской области. Согласно пояснениям министерства образования и науки Амурской области, такие договоры не заключались.

Сведения об автоматизированных информационных системах в сфере образования, которые действовали на территории Амурской области до заключения Соглашения, министерством образования и науки Амурской области в материалы дела не представлены.

Изучив имеющиеся в материалах дела документы и сведения, заслушав представителей лиц, участвующих в деле, комиссия Амурского УФАС России приходит к следующим выводам.

В соответствии со статьей 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 том числе:

- ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов (пункт 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции»).

Из содержания вышеуказанной нормы права следует, что для признания органа государственной власти и хозяйствующих субъектов нарушившими статью 16 Закона «О защите конкуренции» необходимо установить факт

заключения ими соглашения, которое не предусмотрено действующим законодательством и привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

1. Согласно пункту 18 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Заключенное между министерством образования и науки Амурской области, ООО «Дневник.ру» и ПАО «Ростелеком» инвестиционное соглашение от 29.12.2017 № 39-28 соответствует понятию соглашения, данному в пункте 18 статьи 4 Закона «О защите конкуренции».

2. Действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрено заключение органами государственной власти соглашений с хозяйствующими субъектами по внедрению автоматизированных информационных систем без проведения конкурентных процедур.

Согласно статье 7 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», информационные системы могут выступать объектами государственно-частного партнерства.

Вместе с тем, статьей 4 указанного федерального закона установлены принципы государственно-частного партнерства, к которым, в частности, отнесены: принцип открытости информации о государственно-частном партнерстве, принцип обеспечения конкуренции, отсутствие дискриминации.

В соответствии со статьей 19 вышеуказанного федерального закона определение частного партнера для реализации проекта государственно-частного партнерства осуществляется на основании конкурса.

Главой 4.1 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (введена в действие с 29.06.2018) предусмотрено заключение концессионного соглашения на создание объектов информационных технологий.

Вместе с тем, указанное концессионное соглашение должно заключаться по результатам открытого конкурса, проведенного в порядке, установленном вышеуказанным федеральным законом.

Кроме того, согласно части 4 статьи 53.1 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности, входящие в состав объекта

концессионного соглашения, должны быть переданы концеденту (публично-правовому образованию) с момента его создания.

Как следует из содержания Соглашения, министерство образования и науки Амурской области не приобретает исключительных прав на автоматизированные информационные системы, а только право временного пользования такими системами на основании неисключительных лицензий.

Какие-либо конкурентные процедуры при заключении Соглашения министерством образования и науки Амурской области не проводились.

В целом, заключенное Соглашение направлено не на создание объектов информационных технологий, а на продвижение автоматизированных информационных систем ООО «Дневник.ру» в образовательных организациях Амурской области.

3. Запреты, предусмотренные статьей 16 Закона «О защите конкуренции», адресованы органам, осуществляющим властные полномочия, в целях недопущения их негативного вмешательства в конкурентную среду.

Министерство образования и науки Амурской области является исполнительным органом государственной власти Амурской области, наделенным властными полномочиями в сфере образования.

Приняв на себя по Соглашению обязательства по обеспечению внедрения на территории Амурской области программного продукта ООО «Дневник.ру», министерство образования и науки Амурской области имеет возможность исполнить данные обязательства путем направления указаний (рекомендаций) по переходу на указанный программный продукт как подведомственным образовательным организациям, так и муниципальным органам управления образованием и муниципальным образовательным организациям.

Из представленных в Амурское УФАС России сведений следует, что количество образовательных организаций, использующих программный продукт ООО «Дневник.ру», составляет более 98% (515 организаций из 525). Организаций, использующих программные продукты иных производителей, на территории Амурской области не имеется.

Кроме того, как следует из пункта 4.1 Соглашения, а также пояснений ООО «Дневник.ру», на серверных мощностях министерства образования и науки Амурской области устанавливаются элементы программного продукта ООО «Дневник.ру»: АИС «Зачисление в ОО», АИС «Зачисление в ПОО», АИС «Зачисление в ОДО», АИС «Комплектование ДОО», АИС «Госуслуги», АИС «Контингент».

При этом, как следует из приложения № 1 к договору от 26.12.2016

№

0801/25/789-16 на оказание услуг по разработке и внедрению регионального сегмента единой межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам Амурской области, заключенному между ПАО «Ростелеком» и ООО «Дневник.ру», информационное взаимодействие АИС «Контингент», установленной в министерстве образования и науки Амурской области, реализуется только с иными информационными системами ООО «Дневник.ру».

Таким образом, заключенное министерством образования и науки Амурской области, ООО «Дневник.ру», ПАО «Ростелеком» инвестиционное соглашение от 29.12.2017 № 39-28 приводит/может привести к ограничению конкуренции на рынке автоматизированных информационных систем в сфере образования, поскольку направлено на обеспечение перехода всех образовательных организаций Амурской области на программный продукт ООО «Дневник.ру», а также препятствует интеграции автоматизированных информационных систем иных производителей с АИС «Контингент».

Соглашение создает препятствия для вхождения на указанный рынок иных разработчиков сходных программных продуктов и их интеграции с программным продуктом ООО «Дневник.ру» в течении срока действия Соглашения.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации.

К компетенции образовательной организации, в том числе, относится:

- материально-техническое обеспечение образовательной деятельности;
- осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, установление их форм, периодичности и порядка проведения;
- индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ и поощрений обучающихся, а также хранение в архивах информации об этих результатах и поощрениях на бумажных и (или) электронных носителях.

Таким образом, образовательные организации вправе самостоятельно определять программные продукты, с помощью которых осуществляется



контроль успеваемости, учет результатов освоения образовательных программ и иные относящиеся к компетенции образовательной организации функции.

Вместе с тем, заключенное Соглашение ограничивает образовательные организации в выборе производителя вышеуказанных программных продуктов, создает преимущества ООО «Дневник.ру» на рынке автоматизированных информационных систем в сфере образования.

Проведенным Амурским УФАС России анализом состояния конкуренции определены следующие характеристики товарного рынка:

- временной интервал исследования: с 01.01.2017 по 30.06.2018;
- продуктовые границы товарного рынка: услуги по обработке данных в сфере образования (ОКВЭД 63.11);
- географические границы товарного рынка: границы Амурской области.

4. Заключение Соглашения соответствовало интересам всех его участников.

Так, заключение Соглашения позволило министерству образования и науки Амурской области без привлечения бюджетных средств и в обход конкурентных процедур осуществить (завершить) внедрение на территории Амурской области регионального сегмента единой межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам, обязанность по созданию которого возложена на субъекты Российской Федерации нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также иных автоматизированных информационных систем в сфере образования (зачисление в образовательные учреждения, электронный дневник, электронный журнал и др.).

При этом, комиссия отмечает, что министерство образования и науки Амурской области не получило исключительных прав на внедренные автоматизированные информационные системы в сфере образования, что ставит их дальнейшую эксплуатацию в зависимость от действий ООО «Дневник.ру».

Вышеуказанные информационные системы были созданы и внедрены ООО «Дневник.ру», ПАО «Ростелеком», в том числе, по договорам:

- от 26.12.2016 № 0801/25/789-16 на оказание услуг по разработке и внедрению регионального сегмента единой межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и

дополнительным общеобразовательным программам Амурской области;

- от 26.10.2017 № 0801/25/726-17 на оказание услуги по модернизации и сопровождению автоматизированной информационной системы «Комплектование образовательных организаций, реализующих дошкольную образовательную программу» и автоматизированной информационной системы «Зачисление в ОО» на территории Амурской области;

- от 19.10.2018 № 0806/25/443-18 на оказание услуги по модернизации и сопровождению автоматизированной информационной системы «Комплектование образовательных учреждений, реализующих дошкольную образовательную программу» и автоматизированной информационной системы «Зачисление в ОО» на территории Амурской области.

Комиссия считает заслуживающим внимания довод заявителя о том, что ООО «Дневник.ру», являясь организацией со 100% иностранным участием, не имело возможности напрямую осуществлять поставку программного обеспечения государственным органам в связи с запретом на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 16.11.2015 № 1236.

Участие ПАО «Ростелеком» в качестве заказчика программного обеспечения по вышеуказанным договорам с ООО «Дневник.ру» позволило преодолеть ограничения, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 16.11.2015 № 1236.

В обмен на безвозмездное внедрение автоматизированных информационных систем министерство образования и науки Амурской области приняло на себя обязательства обеспечить использование данных систем образовательными организациями Амурской области в соответствии с Целевыми показателями, указанными в Соглашении, что позволило ООО «Дневник.ру» получить (сохранить) статус единственного производителя автоматизированных информационных систем, используемых на территории Амурской области, а также извлекать доход от предоставления пользователям данных систем услуг платных сервисов и рекламы.

ПАО «Ростелеком», заключив Соглашение, получило право на вознаграждение в соответствии с пунктами 4.6, 5.5-5.8 Соглашения.

Доводы ответчиков о том, что заключению Инвестиционного соглашения предшествовало заключение ООО «Дневник.ру» отдельных соглашений с муниципальными образовательными организациями, не свидетельствуют о том, что заключение инвестиционного соглашения не приводит/не может привести к ограничению конкуренции.

Согласно материалам дела, ООО «Дневник.ру» заключены соглашения по использованию своего программного обеспечения с 220 образовательными организациями, в то время, как общее количество образовательных организации (согласно пункту 3.3 Соглашения) – 525.

Кроме того, согласно пункту 4.1.8 Соглашения министерство образования и науки Амурской области приняло на себя обязательства не реализовывать программные решения, позволяющие осуществлять импорт в Платформу оценок, расписания, домашних заданий без использования стандартного пользовательского интерфейса Платформы на сайте <https://dnevnik.ru>.

Указанные положения создают препятствия для вхождения на указанный рынок иных разработчиков сходных программных продуктов и их интеграции с программным продуктом ООО «Дневник.ру» в течении срока действия Соглашения.

Также Соглашением установлены целевые показатели по внедрению в образовательных организациях программного продукта ООО «Дневник.ру», в том числе, активность его использования сотрудниками и обучающимися, достижение и сохранение которых министерство обязалось обеспечить.

Необходимо также отметить, что в период заключения ООО «Дневник.ру» соглашений с образовательными организациями министерством образования и науки Амурской области велась работа по продвижению программного продукта ООО «Дневник.ру», о чем, в частности, свидетельствует письмо министерства образования и науки Амурской области от 27.11.2013 № 07-6824.

Таким образом, Соглашение приводит/может привести к ограничению конкуренции независимо от того, что заключению Соглашения предшествовало заключение ООО «Дневник.ру» отдельных соглашений с муниципальными образовательными организациями.

Довод министерства образования и науки Амурской области об отсутствии ограничения конкуренции в связи с отсутствием финансирования Соглашения из бюджета Амурской области, подлежат отклонению по следующим основаниям.

Статьей 16 Закона «О защите конкуренции» запрещены любые соглашения между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и хозяйствующими субъектами, которые приводят/могут привести к ограничению конкуренции, независимо от того, предусматривают ли такие соглашения финансирование за счет бюджетных средств.

Представленное в материалы дела дополнительное соглашение от 23.08.2018 к Соглашению не свидетельствует об отсутствии в действиях ответчиков нарушения статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

Соглашение заключено сторонами и вступило в действие с 29.12.2017. Указанная дата является датой совершения нарушения антимонопольного законодательства.

Соглашение в первоначальной редакции исполнялось сторонами в период с 29.12.2017 по 23.08.2018. Министерство образования и науки Амурской области в указанный период направлялись письма в муниципальные образовательные организации, направленные на реализацию Соглашения.

В указанный период в Правительство Амурской области поступали обращения ООО «ФинПромМаркет-XXI» по вопросу внедрения программных продуктов в сфере образования, которые оставлены без удовлетворения.

Следует также учесть, что до возбуждения настоящего дела ответчиками в Амурское УФАС России дополнительное соглашение от 23.08.2018 к Соглашению либо информация о его подготовке не предоставлялись.

Комиссией отклоняется довод ООО «Дневник.ру» о том, что каждая образовательная организация может выбрать любую информационную систему, аналогичную по возможностям АИС «Дневник-ОО».

Наличие технической возможности интеграции информационных систем иных производителей с АИС «Дневник-ОО» не свидетельствует о соответствии Соглашения антимонопольному законодательству, поскольку реализация данного Соглашения предполагает использование властных полномочий министерства образования и науки Амурской области в целях обеспечения использования образовательными организациями информационных систем единственного производителя ООО «Дневник.ру».

Комиссией отклоняется довод ООО «Дневник.ру» о том, что пункт 4.1.8 Соглашения направлен лишь на недопущение единовременной выгрузки информации в Систему.

Из буквального толкования пункта 4.1.8 Соглашения не следует, что его положения распространяются только на запрет единовременной выгрузки информации в Систему и что такой запрет не распространяется на случаи внесения информации (оценок, расписания, домашнего задания и др.) с использованием программных продуктов иных производителей.

Довод ООО «Дневник.ру» о том, что действующим законодательством не предусмотрено проведение публичных процедур для заключения Соглашения, отклоняется комиссией, поскольку статьей 16 Закона «О защите конкуренции» запрещены любые соглашения между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и хозяйствующими субъектами, которые приводят/могут привести к ограничению конкуренции, если заключение таких соглашений прямо не предусмотрено действующим законодательством.

Рассмотрев довод заявителя о наличии в рассматриваемых действиях министерства образования и науки Амурской области нарушения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Таким образом, объектом запрета, установленного вышеуказанной нормой права, являются акты либо действия (бездействие) органа власти, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и носят, как правило, односторонний характер.

Вместе с тем, предметом рассмотрения в настоящем деле является ограничивающее конкуренцию соглашение, заключенное между органом государственной власти и хозяйствующими субъектами.

Запрет на такие соглашения установлен именно статьей 16 Закона «О защите конкуренции».

Таким образом, комиссия Амурского УФАС России приходит к выводу, что заключение министерством образования и науки Амурской области, ООО «Дневник.ру», ПАО «Ростелеком» инвестиционного соглашения от 29.12.2017 № 39-28 по внедрению и техническому сопровождению проекта «Цифровая образовательная платформа Амурской области», является нарушением пункта 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

Поскольку на дату принятия настоящего решения нарушение антимонопольного законодательства ответчиками не прекращено в полном объеме, комиссия приходит к выводу о необходимости выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссия, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Амурского УФАС России,

## РЕШИЛА:

1. Признать действия министерства образования и науки Амурской области (ОГРН 1072801009016, ИНН 2801123696), ООО «Дневник.ру» (ОГРН 1097847050223, ИНН 7814431841), ПАО «Ростелеком» (ОГРН 1027700198767, ИНН 7707049388), выразившиеся в заключении инвестиционного соглашения от 29.12.2017 № 39-28 по внедрению и техническому сопровождению проекта «Цифровая образовательная платформа Амурской области», нарушающими пункт 4 статьи 16 Закона «О защите конкуренции».
2. Выдать министерству образования и науки Амурской области, ООО «Дневник.ру», ПАО «Ростелеком» предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.
3. Передать материалы дела должностному лицу Амурского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Амурской области в течение трех месяцев с момента его вынесения.

Председатель

комиссии

<...>

Члены комиссии

<...>