

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 039/01/16-1285/2020

«07» сентября 2021 года

г. Калининград

Комиссия Калининградского УФАС России по рассмотрению дела № 039/01/16-1285/2020 о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

А.В. – руководитель Калининградского УФАС России,

Члены комиссии:

Н.С. – заместитель руководителя - начальник отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Калининградского УФАС России,

А.Н. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Калининградского УФАС России,

рассмотрев дело № 039/01/16-1285/2020 по признакам нарушения Министерством цифровых технологий и связи Калининградской области (ИНН 3906375886, ОГРН 1183926043982, адрес: 236007, г. Калининград, ул. Дм. Донского, 1; почтовый адрес: г. Калининград, Московский пр-т, 174), ООО «Бюджетные и Финансовые технологии» (ИНН 7706673610, ОГРН 1077762072497, юридический адрес: 308001, Белгородская область, г. Белгород, пл.Литвинова, 9, помещение 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8; почтовый адрес: 127018, г. Москва, ул. Складочная, д.3, стр. 1), ООО «РедСофт» (ИНН 9705000373, ОГРН 5147746028216, юридический/почтовый адрес: 121205, город Москва, территория Сколково Инновационного Центра, ул. Нобеля, дом 5, эт.2, пом.4) статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии на заседании представителей по доверенности: Министерства цифровых технологий и связи Калининградской области К.А. Кучушева, ООО «РедСофт» Т.В. Кузнецовой, ООО «Бюджетные и Финансовые технологии» О.Я. Кузьминой, ГАУ КО «Калининградский государственный научно-исследовательский центр информационной и технической безопасности» (далее – ГАУ «КГ НИЦ») – Т.Н. Фалоновой,

руководствуясь статьей 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

1. 22 сентября 2020 года на сайте Министерства цифровых технологий и связи Калининградской области по адресу в сети Интернет: <https://digital.gov39.ru/press-center/1528/> под заголовком «Органы исполнительной власти Калининградской области перейдут на использование российского программного обеспечения» был опубликован новостной материал о том, что 22 сентября Министерство цифровых технологий и связи Калининградской области (далее – Министерство), ООО «Бюджетные и Финансовые Технологии» (далее – ООО «БФТ») и ООО «Ред Софт» подписали соглашение о сотрудничестве в проведении совместных мероприятий по переходу органов государственной власти Калининградской области на использование российского программного обеспечения.

23 сентября 2020 года Калининградским УФАС России в адрес Министерства был направлен запрос № 4524/01, в соответствии с которым Министерству надлежало представить копию соглашения, заключенного с ООО «БФТ» и ООО «Ред Софт», сведения об инициаторе заключения соглашения, всю переписку, предшествовавшую заключению соглашения, сведения о всех договорных отношениях между Министерством, ООО «БФТ» и ООО «РедСофт». Указанная информация, в том числе Соглашение о взаимодействии № 019/мцт от 22.09.2020 г., заключенное Министерством с ООО «БФТ» и ООО «РедСофт» (далее – Соглашение), в адрес

Управления была представлена Министерством в установленные сроки.

После чего, 16.10.2020 года письмом Управления в адрес Губернатора Калининградской области в целях обеспечения соответствия требованиям антимонопольного комплаенса, в связи с выявлением рисков нарушения антимонопольного законодательства в адрес Губернатора Калининградской области было направлено письмо № 4850/01 о необходимости координации работы Министерства цифровых технологий и связи Калининградской области в части повышения эффективности и прозрачности проведения закупок, недискриминационного доступа к участию в торгах, а также принятия мер по расторжению Соглашения о взаимодействии № 019/мцт от 22.09.2020 г.

22 октября 2020 г. в Управление Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области из Правительства Калининградской области поступило письмо № 4545/01-сн, согласно которому сообщалось, что Министерством инициировано расторжение Соглашения.

Вместе с тем, информация о расторжении соглашения в Управление не поступала, в связи с чем 10.11.2020 года об этом было сообщено Губернатору Калининградской области посредством направления письма № 5208/01, ответа на которое не последовало.

Впоследствии, в соответствии с приказом Управления № 142 от 23.12.2020 года возбуждено дело № 039/01/16-1285/2020 по признакам нарушения Министерством, ООО «БФТ», ООО «РедСофт» статьи 16 Закона о защите конкуренции» в части заключения Соглашения о взаимодействии № 019/мцт от 22 сентября 2020 года.

2. В результате рассмотрения Соглашения установлено следующее.

В преамбуле к Соглашению указано следующее: Стороны, исходя из того, что их интересам в целях реализации потенциала сторон соответствует развитие возможного сотрудничества в следующих областях:

- Министерство (Сторона 1) заинтересовано в использовании отечественного программного обеспечения в целях перехода органов государственной власти Калининградской области на использование отечественного программного обеспечения,
- ООО «БФТ» (Сторона 2) обладает развитой инфраструктурой, собственным видением развития в области импортозамещения программного обеспечения в органах государственной власти Калининградской области,
- ООО «РедСофт» (Сторона 3) заинтересовано в продвижении собственного отечественного программного обеспечения на российском рынке,
- сотрудничество сторон осуществляется в целях реализации перехода органов власти Калининградской области на использование отечественного программного обеспечения, а также в целях обеспечения методической поддержки органов государственной власти Калининградской области при переходе на использование отечественного программного обеспечения.

Предметом указанного соглашения является сотрудничество сторон в целях реализации на территории Калининградской области совместных взаимовыгодных проектов по следующим перспективным направлениям, указанным в разделе 2 соглашения:

- совместные мероприятия по осуществлению перехода органов государственной власти Калининградской области на использование российского программного обеспечения;
- импортозамещение программного обеспечения в органах государственной власти Калининградской области,
- реализация сопутствующих мероприятий (конференции, ознакомительные семинары, обучающие курсы, техническое сопровождение и др.) в целях эффективного внедрения отечественного программного обеспечения в органах государственной власти Калининградской области,
- организация и проведение опережающей подготовки и повышения квалификации специалистов органов государственной власти Калининградской области в работе с отечественным программным обеспечением.

При рассмотрении дела представитель ООО «РедСофт» подтвердил, что основной целью заключенного соглашения предполагалась реализация собственного программного обеспечения на территории Калининградской области (протокол заседания комиссии от 28.01.2021 года).

Согласно пункту 3.1 Соглашения стороны соглашаются обмениваться информацией и документами, которые могут быть необходимы от каждой из сторон с целью надлежащего исполнения соглашения.

В соответствии с пунктом 3.4 Соглашения определено, что в рамках вышеуказанных направлений

сотрудничества стороны рассмотрят возможность:

- создания на базе Министерства ресурсного центра с целью популяризации отечественного ПО и обучения сотрудников органов государственной власти Калининградской области работе с отечественным ПО;
- предоставления ООО «БФТ» и ООО «Ред Софт» учебных материалов, а также организацию и проведение обучения сотрудников государственных органов власти Калининградской области, с возможностью последующей организацией Министерством цифровых технологий и связи Калининградской области образовательной, информационно-маркетинговой, организационно-консультационной и экспертно-консультационной деятельности в отношении использования отечественного программного обеспечения;
- оказания друг другу содействия и предоставления (обмена) необходимой информации (посредством направления сторонами друг другу сообщений, организации встреч представителей сторон и т.п.), относящейся к области сотрудничества, для изучения и оценки возможности реализации совместных проектов;
- консультаций по вопросам, относящимся к деятельности сторон и предоставляющих взаимный интерес;
- создания и обеспечения деятельности совместных рабочих групп, иных консультативных, экспертных и прочих органов;
- заключения договоров (соглашений), направленных на достижение целей сотрудничества сторон;
- планирования совместных мероприятий, направленных на достижение целей соглашения,
- других совместных действий, которые могут быть определены сторонами.

Пунктами 3.7, 3.8 Соглашения определено, что стороны вправе запрашивать и обязуются своевременно предоставлять по запросу другой стороны информацию, имеющуюся у данной стороны, в срок, указанный в запросе.

3. По информации, представленной Ответчиками по делу, инициатором заключения Соглашения являлось ООО «БФТ».

Между ООО «БФТ» и ООО «РедСофт» в 2017 году подписано партнерское соглашение, согласно которому ООО «БФТ» имеет право распространения продуктов ООО «РедСофт». Ввиду заключенного соглашения, а также наличия нескольких совместно реализованных проектов, ООО «БФТ» при заключении Соглашения помимо Министерства выбрало одной из сторон Соглашения именно ООО «РедСофт».

21 января 2020 года ООО «БФТ» направило проект Соглашения в подведомственное Министерству цифровых технологий и связи Калининградской области учреждение - ГАУ КО «КГ НИЦ». Официальной информации о поступлении до 31.07.2020 года проекта Соглашения в адрес Министерства из ГАУ КО «КГ НИЦ» Министерством не представлено. 31.07.2020 года проект Соглашения поступил на адрес электронной почты начальника и заместителя начальника департамента правового и финансового обеспечения Министерства, а также заместителя министра - начальника департамента связи и управления проектами Министерства.

Все вопросы, связанные с реализацией проекта Соглашения, согласовывались со стороны ООО «РедСофт» заместителем директора Р.М. Рустамовым, со стороны ООО «БФТ» - коммерческим директором Зейтениди Н.Ю.

По информации, представленной Министерством, следует, что Министерство не осуществляло напрямую взаимодействие по подготовке Соглашения. После окончательного согласования именно Министерством стороной Соглашения посредством телефонных переговоров была согласована дата подписания соглашения в городе Калининграде – 22 сентября 2020 года.

4. Заключение Соглашения освещалось в средствах массовой информации Калининградской области, информация о заключенном соглашении содержится на информационных ресурсах, специализирующихся на размещении информации в сфере информационных технологий.

При рассмотрении дела 28 января 2021 года составлен Акт осмотра Интернет-сайта Министерства по адресу в сети Интернет: <https://digital.gov39.ru/press-center/1528/>, в ходе осмотра которого установлено, что на указанной странице сайта имеется следующая информация:

«Органы исполнительной власти Калининградской области перейдут на использование российского программного обеспечения.

22 сентября Министерство цифровых технологий и связи Калининградской области, ООО «Бюджетные и Финансовые Технологии» и ООО «Ред Софт» подписали соглашение о сотрудничестве в проведении совместных мероприятий по переходу органов государственной власти Калининградской области на использование российского программного обеспечения.

Министр цифровых технологий и связи Калининградской области Вадим Рыскаль сообщил, что региональный проект «Цифровое государственное управление» предполагает поэтапную замену иностранных программных средств отечественными.

«Уже в 2020 году 70 процентов всего закупленного программного обеспечения российского производства. Мы подписали соглашение о сотрудничестве, которое предполагает использование продуктов РЕД СОФТ в части апробации применения российской операционной системы РЕД ОС в органах власти Калининградской области. Возможно это программное обеспечение будет впоследствии установлено на рабочие компьютеры государственных служащих», - пояснил Вадим Рыскаль.

«Переход на отечественное программное обеспечение в органах государственной власти является одной из важнейших задач цифровой трансформации государства. Особенно важно осуществить переход «безболезненно». Помимо понятного интерфейса и широкого функционала за счет технологической совместимости с большим количеством отечественных продуктов, операционная система РЕД ОС соответствует критериям безопасности, что обеспечит надежную и удобную рабочую среду. Благодарим Министерство цифровых технологий и связи Калининградской области за доверие!» - прокомментировал подписание соглашения заместитель генерального директора РЕД СОФТ Рустам Рустамов.

«Сегодня ряд финансовых органов Калининградской области использует программные продукты БФТ для автоматизации бюджетного процесса. Совместно с нашим Партнером, Компанией «РЕД СОФТ», мы регулярно проводим тестирования, что позволяет обеспечить совместимость наших продуктов. Такой подход дает возможность регионам поэтапно и без лишних трудностей выстраивать комплексную IT-инфраструктуру на базе отечественного программного обеспечения. Мы рады, что данное соглашение закрепляет наши намерения и дальше активно развивать политику импортозамещения в Калининградской области», - отмечает Коммерческий директор Компании БФТ Наталья Зейтениди.

Специалисты Министерства цифровых технологий и связи Калининградской области до конца 2020 года подготовят аппаратно-программный стенд по моделированию типовой работы автоматизированного рабочего места (АРМ) госслужащих, функционирующих на операционной системе РЕД ОС в локально-вычислительной сети органов исполнительной власти (включая АРМ на основе процессоров Intel, AMD, Baikal, Эльбрус); проведут анализ функциональных возможностей РЕД ОС по администрированию АРМ госслужащих, настройке политик безопасности и разграничения доступа, а также функционированию средств защиты информации.

Вадим Рыскаль отметил, что к началу 2021 года будут определены органы исполнительной власти Калининградской области для пилотного внедрения РЕД ОС в качестве основной операционной системы.

Для эффективного внедрения отечественного программного обеспечения планируется проводить конференции, ознакомительные семинары, обучающие курсы, техническое сопровождение. На базе Министерства цифровых технологий и связи Калининградской области будут сформированы учебный центр и центр компетенций для поддержки пользователей и системных администраторов, использующих отечественное программное обеспечение».

Как следует из буквального толкования содержания вышеуказанного материала Министерство позиционирует заключенное соглашение как сотрудничество в проведении совместных мероприятий по переходу органов государственной власти Калининградской области на использование российского программного обеспечения посредством использования продуктов РЕД СОФТ в качестве основной операционной системы в органах власти Калининградской области.

5. С 1 января 2016 года все государственные и муниципальные органы, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами, а также казённые и бюджетные учреждения, осуществляющие закупки в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), обязаны соблюдать запрет на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В силу части 3 статьи 14 Закона о контрактной системе в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации устанавливаются запрет на допуск товаров,

происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг, включая минимальную обязательную долю закупок российских товаров, в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг (далее - минимальная доля закупок), и перечень таких товаров, для целей осуществления закупок.

Постановлением Правительства РФ от 16.11.2015 № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» установлен запрет на допуск программ для электронных вычислительных машин и баз данных, реализуемых независимо от вида договора на материальном носителе и (или) в электронном виде по каналам связи, происходящих из иностранных государств (за исключением программного обеспечения, включенного в единый реестр программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств - членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации, а также исключительных прав на такое программное обеспечение и прав использования такого программного обеспечения, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии со статьей 6 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Участником закупки может быть любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в утверждаемый в соответствии с подпунктом 1 пункта 3 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации перечень государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) в отношении юридических лиц (далее - офшорная компания), или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Государственные органы при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Задачей осуществления закупки является выявление в результате проведения конкурентных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере закупок.

Осуществление закупки является публичной конкурентной процедурой, результатом которой является выбор победителя из числа нескольких претендентов – участников закупки.

В условиях осуществления государственных закупок никакие отношения между исполнителем и заказчиком с момента планирования до завершения процедуры определения поставщика не могут существовать. Такое положение вещей противоречит целям государственных закупок, основанным на принципах развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности, расширения возможности для участия физических и юридических лиц в закупках, предотвращения коррупции.

Рассматриваемое Соглашение не является открытым по составу участников, не допускает присоединение к списку участников Соглашения иных заинтересованных лиц - производителей и поставщиков отечественного программного обеспечения в любой момент времени, что не может не влиять на конкуренцию на рынке отечественного программного обеспечения.

Предоставление информации в приоритетном порядке в ограничиваемые сторонами сроки может привести к нарушениям законодательства о контрактной системе государственными заказчиками, а также создает риски нарушения антимонопольного законодательства как органом власти, так и хозяйствующими субъектами.

6. Управлением Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области на основании приказа от 14.07.2021 № 83 была проведена проверка в отношении Министерства на предмет соблюдения требований антимонопольного законодательства (статьи 16 Закона о защите конкуренции») (далее – Проверка), по результатам которой составлен Акт № 039/01/16-1003/2021 от 31.08.2021, приложением к которому является Отчет об исследовании документов (информации), содержащихся на электронном носителе информации, № 1 от 30.08.2021 на 4 л. с приложениями на 385 л. и DVD+R диск, часть из которых приобщена к материалам рассмотрения настоящего дела. Изучив представленные документы (копии документов) и полученную информацию (сведения), по результатам Проверки в действиях Министерства выявлены, в том числе, признаки нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в заключении Соглашения о взаимодействии № 019/мцт от 22 сентября 2020 года.

В результате анализа документов и информации, полученных в ходе проведения Проверки, установлены следующие обстоятельства.

Губернатором Калининградской области 28 августа 2019 года утвержден План мероприятий (план-график) перехода на период до 2022 года аппарата Правительства Калининградской области, органов исполнительной власти Калининградской области и государственных казенных учреждений Калининградской области на использование отечественного программного обеспечения. Указанным планом-графиком заключение каких-либо соглашений о взаимодействии не предусмотрено.

В соответствии с разработанными в целях реализации пунктов 1.6, 1.7 Плана мероприятий (план-график) перехода на период до 2022 года Методическими рекомендациями по переходу государственных бюджетных учреждений, государственных автономных учреждений, иных организаций подведомственных органам исполнительной власти Калининградской области, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций на использование отечественного программного обеспечения, в том числе ранее закупленного офисного программного обеспечения, также не предусмотрено заключение подобного рода Соглашений.

В соответствии с докладом Министра цифровых технологий и связи Калининградской области А.В. Игнатенко от 04.06.2019 № 1963-01-63 сообщается о планировании проведения апробации отечественного программного обеспечения с участием представителей Министерства, ГАУ КО «КГ НИЦ», ГАУ КО «ЦЦТ». Для апробации отобраны операционные системы РЕД ОС, Альт Линукс, АстраЛинукс. По вопросам апробации проведены рабочие встречи с представителями производителей программного обеспечения (группа компаний «ЛАД», «БФТ»).

В приложении № 1 к Докладу председателя Правительства Калининградской области Н.И. Сибиревой от 16.12.2019 содержится Информационная справка о том, что в целях исполнения пункта 1.2 Плана мероприятий (плана-графика) перехода на период до 2022 года аппарата Правительства Калининградской области и государственных казенных учреждений Калининградской области на использование отечественного программного обеспечения специалистами РУНЦ ИБ КГНИЦ проведен анализ соответствия отечественного программного обеспечения, в результате которого выявлены недостатки и ограничения работы, в том числе, и программного обеспечения РЕД ОС, а именно: 1. невозможно обеспечить защиту от несанкционированного использования USB-портов (невозможно выполнить требования 17, 21 приказов ФСТЭК России в части защиты машинных носителей информации средствами ОС); 2. невозможно обеспечить ограничение инсталляции и исполнения в ОС программ в части установления возможности установки (затрудняет реализацию 17 и 21 приказов ФСТЭК России в части ограничения программной среды); 3. при необходимости очистки памяти swp-разделы необходимо отключать или выполнять их очистку в ручном режиме после завершения операций (отсутствие стабильности); 4. запрещено использование аутентификации в РЕД ОС, основанной на использовании внешних сервисов глобальной идентификации и аутентификации. По итогу проведенного анализа определен перечень отечественного программного обеспечения, соответствующего требованиям к функциональным и техническим характеристикам, необходимым для реализации функций и полномочий аппарата Правительства, органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений. В данном перечне программные продукты РЕД ОС отсутствуют. По итогу проведенного анализа определен перечень отечественного офисного программного обеспечения, соответствующего требованиям к функциональным и техническим характеристикам, необходимым для реализации функций и полномочий аппарата Правительства, органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений, в частности, операционная система – сертифицированный дистрибутив АстраЛинукс.

В ходе проведения Проверки на компьютерах сотрудников Министерства обнаружены Презентации ГАУ КО «КГ НИЦ» различных отечественных программных продуктов, содержание которых аналогично информации, представленной в Докладе от 16.12.2019, а также письмо ГАУ КО «ЦЦТ» от 15.07.2019 с приложением доклада Министра (исполнитель Андрианов) на имя председателя Правительства области об апробации отечественных программных продуктов и выявленных недостатках в их работе, в том числе продукте РЕД ОС.

На компьютере сотрудника Министерства обнаружено письмо ООО «БФТ» исх. № БФТ-Исх.2081-19 от 23.12.2019, адресованное Министру цифровых технологий и связи Калининградской области, с запросом на предоставление информации об итогах прошедшего тестирования отечественных операционных систем, в частности информации о планируемых объемах, сроках и этапах реализации проекта по переходу на отечественную операционную систему. Также письмо от 16.01.2020 сотрудника ООО «БФТ» на электронную почту Министерства с запросом на предоставление информации об итогах прошедшего тестирования операционных систем.

Как следует из доклада СН-58/11-05 от 29.07.2020 губернатору Калининградской области заместителя Председателя Правительства Калининградской области сотрудниками ГАУ КО «КГ НИЦ» проведен анализ соответствия отечественного офисного программного обеспечения, внесенного в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, и удовлетворяющего требованиям, предъявляемым к составу и функциональным характеристикам офисного программного обеспечения требованиям, необходимым для реализации функций и полномочий аппарата Правительства, органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений, по итогам которого в качестве

соответствующей операционной системы определена система РЕД ОС. Также в указанном Докладе указано, что Министерством совместно с компанией БФТ прорабатывается вопрос подписания соглашения о сотрудничестве по направлению перехода аппарата Правительства Калининградской области и подведомственных им государственных учреждений на отечественное офисное программное обеспечение. В рамках сотрудничества предполагается подготовить типовой программно-аппаратный стенд на базе «РЕД ОС» (бизнес блок компании БФТ) в целях подтверждения соответствия отечественных программных продуктов заявленным функциональным требованиям, которые позволят сотрудникам продолжить профессионально исполнять возложенные обязанности. Также на базе ГАУ КО «КГ НИЦ» планируется открытие ресурсного центра для формирования у госслужащих профессиональных компетенций при работе с отечественным офисным программным обеспечением.

Согласно пункту 7 приложения № 2 к указанному докладу «Финансово-экономическое обоснование реализации мероприятий переход аппарата Правительства Калининградской области и государственных казенных учреждений Калининградской области на использование отечественного офисного программного обеспечения» указан расчет автоматизированных рабочих мест (АРМ), которые возможно перевести на отечественное программное обеспечение с учетом имеющихся возможностей, согласно которому, в том числе, определена потребность:

- операционная система РЕД ОС: количество - 1975, цена за единицу - 3900 руб., стоимость итого - 7 702 500 руб.,

- обучение для специалистов ГАУ КО «КГ НИЦ» курс РЕД ОС для пользователей, для запуска пилотного проекта и последующей работы: количество – 2, стоимость за единицу -16000 руб, стоимость итого – 32000 руб.,

- обучение для специалистов ГБУ КО «ЦЦТ» системное администрирование РЕД ОС для запуска пилотного проекта и последующей работы: количество – 2, стоимость за единицу -32000 руб, стоимость итого – 64000 руб.,

- установка пакета отечественного ПО на АРМ и клиентское оборудование информационных систем (специалисты ГБУ КО «ЦЦТ»): количество – 1975, цена за единицу - 3700 руб., стоимость итого - 7307500 руб.),

- обучение специалистов групп компетенций органов исполнительной власти по работе с программным обеспечением от 24 часов: количество – 120, цена за единицу - 160000 руб., стоимость итого - 1920000 руб.).

В ходе проведения Проверки в электронной почте сотрудника Министерства обнаружено письмо ООО «Бюджетные и финансовые технологии» исх. 1233_20 от 03.08.2020, адресованное Министру цифровых технологий и связи Калининградской области В.В. Рыскалю, и поступившее первоначально на электронную почту Министерства, суть которого заключается в том, что ООО «БФТ» предлагает реализовать проект по переходу на отечественную операционную систему «РЕД ОС» и сообщает стоимость лицензии на неисключительное право использования операционной системы РЕД ОС на 1950 рабочих станций.

При этом, в тексте электронного сообщения, во вложении к которому находится указанное письмо, указано, что ООО «БФТ» направляет стоимость лицензии на неисключительное право использования операционной системы РЕД ОС в ответ на запрос Министерства. Однако, указанное письмо при рассмотрении дела сторонами представлено не было, кроме того в журнале входящей корреспонденции Министерства его регистрация отсутствует.

7. Доклад заместителя Председателя Правительства Калининградской области на имя Губернатора Калининградской области СН-284/11-05 от 02.11.2020 содержит информацию о том, что Министерством организовано создание программно-аппаратного стенда в целях подтверждения соответствия отечественного офисного программного обеспечения, используемого в деятельности аппарата Правительства, органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений. В качестве операционной системы выбрана система «РЕД ОС», офисный пакет приложение – «Р7 - Офис», средства антивирусной защиты –антивирус Касперский, интернет-браузер – «Спутник».

Согласно письму ГБУ КО «ЦЦТ» от 11.01.2021 № ЦЦТ-01/2 Министерством с участием ГБУ КО «ЦЦТ», ГАУ КО «КГ НИЦ» организовано создание программно-аппаратного стенда в целях подтверждения соответствия отечественного программного офисного программного обеспечения, используемого в деятельности аппарата Правительства Калининградской области, органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений установленным требованиям к функциональным характеристикам офисного программного обеспечения. Данный стенд будет использоваться для моделирования типовой деятельности государственного служащего на автоматизированном рабочем месте. С учетом результатов выполнения мероприятий раздела 1 Плана перехода на типовом АРМ в качестве основной операционной системы выбрана система «РЕД ОС», офисный пакет приложение – «Р7-Офис», средства антивирусной защиты –антивирус Касперский, интернет-браузер – «Спутник».

Письмо ГБУ КО «ЦЦТ» исх. ЦЦТ-01/40 от 29.01.2021 в адрес Министерства сообщается о создании программно-аппаратного стенда с установленным отечественным программным обеспечением: операционная система

«РЕД ОС», офисный пакет приложение – «Р7-Офис», средства антивирусной защиты – антивирус Касперский, интернет-браузер – «Спутник».

В соответствии с Докладом заместителя Председателя Правительства Калининградской области № СН-100/11-05 от 02.02.2021 года до Губернатора Калининградской области доведена информация о том, что Министерством на подготовленном программно-аппаратном стенде установлено и тестируется следующее отечественное программное обеспечение: операционная система «РЕД ОС», офисный пакет «Р7 - Офис», средства антивирусной защиты – антивирус Касперский, интернет-браузер – «Спутник».

На основании изложенных обстоятельств, Комиссия приходит к выводу, что до момента заключения Соглашения Министерством были выявлены недостатки и ограничения в работе программного продукта «РЕД ОС», а в качестве соответствующей требованиям к функциональным и техническим характеристикам, необходимым для реализации функций и полномочий аппарата Правительства, органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений, определена иная операционная система, и несмотря на данные обстоятельства Министерством заключено Соглашение и впоследствии организовано создание программно-аппаратного стенда с установленной операционной системой «РЕД ОС».

Комиссия отмечает также тот факт, что Министерством при рассмотрении дела представлена информация, о том, что Соглашение поступило в адрес Министерства лишь 31.07.2020, хотя при этом Министерством к Докладу от 29.07.2020 уже была представлена информация о реализации плана перехода на отечественное программное обеспечение, в рамках которого сообщено о планируемом совместно с ООО «БФТ» подписании соглашения о сотрудничестве по направлению перехода аппарата Правительства Калининградской области и подведомственных им государственных учреждений на отечественное офисное программное обеспечение и о подготовке типового программно-аппаратного стенда на базе «РЕД ОС», а также о планировании открытия центра для формирования у госслужащих профессиональных компетенций при работе с отечественным офисным программным обеспечением.

Кроме того, Комиссия при рассмотрении дела особо отмечает, что еще до заключения Соглашения Министерством и подведомственными Министерству учреждениями произведен расчет количества автоматизированных рабочих мест, которые возможно перевести на отечественное программное обеспечение и определена потребность в количестве необходимых операционных систем РЕД ОС, количестве специалистов, которым необходимо пройти соответствующее обучение.

8. В ходе рассмотрения дела установлено, что ГАУ КО «КГ НИЦ» (далее – Центр), функции и полномочия учредителя которого осуществляет Министерство, и ООО «РедСофт» (далее – Вендор) 15 октября 2020 года заключили договор о сотрудничестве № 109/10-20У, предмет которого заключается в оказании Вендором содействия Центру в области обучения слушателей по программам учебных курсов, согласованных и разработанных Вендором, Вендор предоставляет Центру статус «Авторизованный учебный центр» и выдает Сертификат, подтверждающий авторизацию Центра, а также предоставляет право использования программы для ЭВМ на условиях простой (неисключительной) лицензии в целях обучения слушателей.

В соответствии с пунктом 3.1. указанного договора Центр выплачивает Вендору вознаграждение, которое составляет 10% от стоимости соответствующего курса для слушателя.

Как следует из информации, представленной Центром (вх. №1082 от 16.02.2021) на запрос Калининградского УФАС России (исх. № 568/02 от 02.02.2021), аналогичных по предмету договоров, заключенных с иными хозяйствующими субъектами, у Центра не имеется.

Также, ООО «Ред Софт» 17.08.2021 на заседании комиссии по рассмотрению настоящего дела представлены:

- Соглашение о конфиденциальности № 103/09-20к, заключенное 10.09.2020 с ГАУ КО «КИЦ»,
- свидетельство от 15.10.2020 об авторизации ГАУ КО «КГ НИЦ» в качестве авторизованного учебного центра на оказание образовательных услуг по программе «Основы работы в РЕД ОС»,
- акт приема-передачи прав от 16.12.2020 операционных систем РЕД ОС в количестве 11 штук.

Указанный договор о сотрудничестве, при отсутствии аналогичных договоров с иными хозяйствующими субъектами, заключен подведомственным Министерству учреждением уже после заключения Соглашения, которое определило в качестве одного из перспективных направлений сотрудничества организацию и проведение опережающей подготовки и повышение квалификации специалистов органов государственной власти Калининградской области в работе с отечественным программным обеспечением. Указанное обстоятельство, по мнению Комиссии, фактически является одним из последствий реализации рассматриваемого Соглашения как предоставленное и реализованное ООО «РедСофт» преимущество, направленное на продвижение собственного программного обеспечения на территории Калининградской области.

9. В соответствии с Определением о возбуждении дела и назначении комиссии от 23.12.2020 сторонам надлежало представить пояснения по существу настоящего дела.

Во исполнение данного Определения сторонами представлены пояснения, суть которых аналогична по содержанию. При этом, при проведении проверки на компьютере сотрудника Министерства обнаружен документ в формате Word, содержащий пояснения ООО «Ред Софт».

Указанное обстоятельство является подтверждением взаимодействия Ответчиков, целью которого является выработка скоординированной позиции по существу рассматриваемого дела.

10. Согласно пункту 4.3 Соглашения каждая из сторон имеет право на досрочное прекращение соглашения без объяснения причин, предварительно уведомив другие стороны не менее чем за 10 рабочих дней в письменной форме. Соглашение прекращает действие в отношении изъявившей желание стороны с момента получения уведомлений другими сторонами.

Как следует из информации, представленной сторонами при рассмотрении дела, 22 октября 2020 года Министерством цифровых технологий и связи Калининградской области посредством электронной почты в адрес ООО «РедСофт» и ООО «Бюджетные и финансовые технологии» направлено письмо исх. № 4548-01-14, в котором стороны уведомлялись о досрочном прекращении Соглашения в отношении Министерства. После получения указанного уведомления ООО «РедСофт» и ООО «Бюджетные и финансовые технологии» в рабочем режиме посредством телефонной связи договорились о дате расторжения соглашения - 22 октября 2020 года, после чего подготовили соглашение о расторжении соглашения, обмен оригиналами подписанного соглашения о расторжении Соглашения между ООО «РедСофт» и ООО «Бюджетные и финансовые технологии» произошел позднее.

Ответчики по делу считают датой расторжения Соглашения 22 октября 2020 года.

11. 18.08.2021 от Министерства поступило заявление в порядке примечания к статье 14.32 КоАП РФ, согласно которому Министерство сообщает, что в рамках мероприятий по импортозамещению Министерством планировалось более активное использование продукции отечественных разработчиков программного обеспечения для установки на рабочих компьютерах сотрудников органов исполнительной власти и казенных учреждений Калининградской области, в этих целях предполагалось произвести анализ функциональных возможностей и тестирование отечественного программного обеспечения, в том числе операционной системы РЕД ОС и офисного пакета Р7 Офис, некоторые положения Соглашения могли содержать в себе риски нарушения антимонопольного законодательства, осознавая данный факт, Министерство приняло решение о прекращении 22.10.2020 своего участия в Соглашении, о чем уведомило стороны, в течение периода действия Соглашения сторонами не осуществлялись какие-либо действия для его исполнения, не заключались контракты, не производились выплаты. Министерство не являлось инициатором заключения Соглашения. В приложении к данному заявлению представлены: информация с сайта www.gov39.ru с новостью «Органы исполнительной власти Калининградской области перейдут на использование российского программного обеспечения»; Соглашение.

В силу пункта 1 примечания к статье 14.32 КоАП РФ лицо, добровольно заявившее в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган о заключении им недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения либо об осуществлении недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий, освобождается от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные частями 1 - 4, 6 и 7 настоящей статьи, при выполнении в совокупности следующих условий:

на момент обращения лица с заявлением антимонопольный орган не располагал соответствующими сведениями и документами о совершенном административном правонарушении;

лицо отказалось от участия или дальнейшего участия в соглашении либо от осуществления или дальнейшего осуществления согласованных действий;

представленные сведения и документы являются достаточными для установления события административного правонарушения.

Рассмотрев заявление Министерства исх.3323-01-14 от 18.08.2021 года (вх. 6185 от 18.08.2021), Комиссия приходит к выводу о его несоответствии условиям, предусмотренным пунктом 1 Примечания к статье 14.32 КоАП РФ, по причине того, что на момент поступления указанного заявления Комиссия располагала представленными в нем документами и информацией, Соглашение было расторгнуто Министерством не по собственной инициативе, а лишь после обращений Управления, направленных на имя Губернатора Калининградской области, Министерством не представлены документы и информация, которые были выявлены в ходе проведения Проверки и легли в основу доказательств по настоящему делу. В тоже время Комиссия отмечает, что несмотря на несоответствие заявления Министерства не соответствует требованиям пункта 1 Примечания к статье 14.32 КоАП РФ, само по себе заявление подтверждает согласие Министерства с тем, что

Соглашение могло привести к ограничению конкуренции.

12. В соответствии с пунктом 3 Постановления Правительства РФ от 23.03.2017 № 325 «Об утверждении дополнительных требований к программам для электронных вычислительных машин и базам данных, сведения о которых включены в реестр российского программного обеспечения, и внесении изменений в Правила формирования и ведения единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных» к офисному программному обеспечению относятся операционная система, коммуникационное программное обеспечение, офисный пакет, почтовые приложения, органайзер, средства просмотра, интернет-браузер, редактор презентаций, табличный редактор, текстовый редактор, программное обеспечение файлового менеджера, справочно-правовая система, программное обеспечение системы электронного документооборота и средства антивирусной защиты.

В соответствии с частью 1 статьи 12.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в целях расширения использования российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, подтверждения их происхождения из Российской Федерации, а также в целях оказания правообладателям программ для электронных вычислительных машин или баз данных мер государственной поддержки создается единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных (далее - реестр российского программного обеспечения).

В соответствии с пунктом 1 Приказа Минкомсвязи России от 11.06.2019 № 278 официальным сайтом оператора единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" определен сайт reestr.digital.gov.ru (реестр.минсвязь.рф).

Согласно информации, размещенной на сайтах <https://reestr.digital.gov.ru>, <https://eac-reestr.digital.gov.ru>, в едином реестре российских программ для ЭВМ и БД по состоянию на 03.09.2020 года содержится 6880 записей, по состоянию на 01.04.2021 - 9860 записей, таким образом на российском рынке представлено достаточно большое количество отечественного программного обеспечения.

На основании части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

В силу пункта 11.3. Приказа ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» в случае если в соответствии с пунктами 1.3, 10.3 - 10.10 указанного порядка отдельные этапы анализа состояния конкуренции не проводились, по итогам анализа составляется краткое описание полученных результатов (краткий отчет (обзор)).

На основании вышеизложенного антимонопольным органом был проведен анализ состояния конкуренции, по итогам которого составлен краткий обзор полученных результатов от 16.08.2021 года, который включает в себя следующее:

- а) - временной интервал исследования определен периодом с 22.09.2020 г. (дата заключения соглашения) по 22.10.2020 (дата расторжения соглашения);
- б) - продуктовые границы определены как отечественное программное обеспечение, а также работы, связанные с внедрением отечественного программного обеспечения;
- в) - географические границы рынка определены как границы территории Калининградской области.

13. В соответствии со статьей 1 Закона о защите конкуренции целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

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.

Для признания органа публичной власти или хозяйствующего субъекта нарушившими требования статьи 16 Закона о защите конкуренции необходимо установить какое соглашение заключено либо какие действия

совершены и являлись ли они согласованными, привели ли или могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

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.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

При этом, Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами и хозяйствующими субъектами. Согласно статье 3 Закона о защите конкуренции он распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Для квалификации действий по статье 16 Закона о защите конкуренции необходимо установить совершенные органом власти соглашения, которые приводят либо могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции как категории, значимой для определенного товарного рынка (сферы обращения определенного товара либо взаимозаменяемых товаров). Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

По смыслу приведенной статьи сама возможность заключения соглашения между органом власти и хозяйствующими субъектами, если такое соглашение приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, рассматривается законодателем как общественно опасное деяние, имеющее квалифицирующее значение для констатации факта нарушения антимонопольного законодательства. Таким образом, нормы Закона о защите конкуренции, в том числе, статья 16 Закона о защите конкуренции, носят также упреждающий нарушение антимонопольного законодательства характер. Из анализа положений статьи 16 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении названной статьи Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции. Таким образом, для вменения совершения действий, запрещенных статьей 16 Закона о защите конкуренции, доказывания наступления последствий не требуется.

Таким образом, доводы представителей ответчиков об отсутствии между ними антиконкурентного соглашения не основаны на нормах действующего законодательства, поскольку статья 16 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на соглашения, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а не договоренность совершать определенные действия или воздерживаться от них.

Соглашение о взаимодействии № 019/мцт от 23.09.2020 г. было проверено на предмет соответствия требованиям Закона о защите конкуренции в понимании, придаваемом данному термину пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции. Данная позиция согласуется с решением Президиума ФАС России от 13.04.2016 № 16-5-1/1.

Таким образом, с учетом:

- информации, представленной Министерством в качестве доклада о реализации плана реализации перехода на отечественное программное обеспечение, в рамках которого сообщается о планируемом совместно с ООО «БФТ» подписании соглашения о сотрудничестве по направлению перехода аппарата Правительства Калининградской области и подведомственных им государственных учреждений на отечественное офисное программное обеспечение и о подготовке типового программно-аппаратный стенда на базе «РЕД ОС», а также о планировании открытия центра для формирования у госслужащих профессиональных компетенций при работе с отечественным офисным программным обеспечением,

- информации о том, что до заключения Соглашения Министерством и подведомственными Министерству учреждениями произведен расчет количества автоматизированных рабочих мест, которые возможно перевести на отечественное программное обеспечение и определена потребность в количестве необходимых операционных систем РЕД ОС, количестве специалистов, которым необходимо пройти соответствующее обучение,

- наличия у Министерства информации о недостатках и ограничениях в работе программного продукта «РЕД ОС», а также отбора в качестве соответствующей требованиям к функциональным и техническим характеристикам, необходимым для реализации функций и полномочий аппарата Правительства, органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений иной операционной системы,

- совокупности целей, предмета, направлений сотрудничества, определенных сторонами Соглашения,

- установленного в соответствии с Соглашением порядка обмена Сторонами информацией,

- позиционирования заключенного Соглашения его сторонами, что следует из опубликованного на сайте Министерства новостного материала,

- закрытости соглашения по составу участников,

- установленного в соответствии с Законом о контрактной системе открытого и конкурентного порядка государственных и муниципальных закупок,

- устоявшихся делового сотрудничества между ООО «БФТ» и ООО «РедСофт»,

- наличия факта реализации Соглашения в части заключения Центром и ООО «РедСофт» 15 октября 2020 года, то есть уже после заключения Соглашения, договора о сотрудничестве № 109/10-20У,

- создания программно-аппаратного стенда с установленной операционной системой «РЕД ОС»,

- наличием на рынке большого количества отечественного программного обеспечения и, соответственно, широкого круга хозяйствующих субъектов его производящих и реализующих,

- заявления Министерства, согласно которому указано, что Соглашение содержит риски нарушения антимонопольного законодательства,

Комиссия Калининградского УФАС России по рассмотрению дела № 039/01/16-1285/2020 приходит к выводу об антиконкурентном характере заключенного Соглашения.

На основании изложенного, Соглашение о взаимодействии № 019/мцт от 22 сентября 2020 года, заключенное Министерством цифровых технологий и связи Калининградской области, ООО «Бюджетные и финансовые технологии» и ООО «Ред Софт», могло привести к ограничению конкуренции на рассматриваемом товарном рынке и может быть квалифицировано как нарушение запрета, установленного статьей 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Дополнительно Комиссия сообщает, что согласно части 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить Комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании Комиссии.

Члены комиссии:

Н.С.

А.Н.