

Правительство Новгородской области

173005, Великий Новгород,

пл. Победы-Софийская, д. 1

Администрация Губернатора Новгородской области

173005, Великий Новгород,

пл. Победы-Софийская, д. 1

ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций»

173001, Новгородская область,

Великий Новгород, ул. Стратилатовская, 27

Начальнику Управления ФСБ России

по Новгородской области,

генерал-майору

К.....

173003, Великий Новгород,

ул. Большая Санкт-Петербургская, 2 /9

## Определение

о назначении дела № 053/01/16-22/2019 о нарушении  
антимонопольного законодательства к рассмотрению

28 февраля 2019 года  
Новгород

Великий

Председатель Комиссии Новгородского УФАС России по рассмотрению дела № 053/01/16-22/2019 о нарушении антимонопольного законодательства

у с т а н о в и л :

В Новгородское УФАС России (далее – Управление) Управлением ФСБ России по Новгородской области (далее – Управление ФСБ) направлены материалы (вх.№ 8976 от 05.12.2018) по признакам нарушения областным государственным автономным учреждением «Агентство информационных коммуникаций» (далее – ОГАУ «АИК», Учреждение) антимонопольного законодательства при освоении бюджетных средств, выделенных на освещение деятельности Правительства Новгородской области.

Из материалов, представленных Управлением ФСБ, следует, что в начале 2017 года Правительством Новгородской области на счет ОГАУ «АИК» зачислены средства в размере четырех млн. руб. на осуществление закупочной деятельности в части приобретения услуг по информационному освещению деятельности органов государственной власти Новгородской области.

Согласно Положению о закупке товаров, работ, услуг ОГАУ «АИК», утвержденному решением наблюдательного совета ОГАУ «АИК» 15.03.2012 (протокол заседания № 3) с внесенными изменениями от 15.03.2016 (далее – Положение о закупках) выбор поставщика осуществляется с помощью конкурентных и неконкурентных процедур закупки. При этом, стоимость закупок по одному договору с одним контрагентом (закупка у единственного поставщика) не может превышать одного млн. рублей с НДС (пункт 3.7 Положения о закупках).

В целях обоснования целесообразности приобретения программного продукта «Публичная система обратной связи «Вечевой колокол» на базе программы для ЭВМ «Довольный гражданин», а также ухода от конкурентного способа закупки, в апреле 2017 года организовано заседание наблюдательного совета Учреждения по рассмотрению предложений о внесении соответствующих изменений в Устав Учреждения, утверждённого постановлением Администрации Новгородской области от 28.12.2011 № 742 (далее – Устав) и совершении крупной сделки.

Решением наблюдательного совета ОГАУ «АИК» (протокол №2 от 27.04.2017) список основных видов деятельности Учреждения, содержащихся в разделе 2 п. 2.3 Устава, дополнен видами деятельности «деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий, прочая» и «деятельность сетевых изданий» (постановление Правительства Новгородской области от 11.05.2017 № 159 «О внесении изменений в Устав ОГАУ «АИК»).

Этим же решением наблюдательного совета ОГАУ «АИК» поручено заключить с ООО «Интеллектуальные социальные системы» (ИНН 7734692020) четыре договора, по одному млн. рублей каждый, связанных с внедрением и функционированием публичной системы обратной связи «Вечевой колокол», без проведения конкурсных процедур.

В результате, между указанными юридическими лицами 15.05.2017 и 10.07.2017 заключены договоры: о передаче неисключительных прав на программу для ЭВМ «Довольный гражданин», на базе которой создана публичная система обратной связи «Вечевой колокол»; на оказание услуг по разработке и внедрению публичной системы обратной связи «Вечевой колокол»; на оказание услуг по доработке, а именно внедрению и настройке модулей «Опросы», «База знаний» и «Аналитика»; на оказание услуг по доработке и внедрению модулей «Сообщения и жалобы» и «Инициативы», а также разработке мобильного приложения. Все договоры оплачены в полном объеме.

С марта по июль 2018 года между ОГАУ «АИК» и ООО «Лаборатория инноваций» (ИНН 7728774813), генеральным директором которого является представитель вышеуказанного ООО «Интеллектуальные социальные системы» Соснина Д.С., путем проведения закупки у единственного поставщика заключено и оплачено три договора по доработке и сопровождению публичной системы обратной связи «Вечевой колокол» общей стоимостью 2 996500 рублей.

Таким образом, расходы на внедрение, доработку и сопровождение указанного программного продукта составили 6 996 500 рублей, фактически образовав единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную семью договорами для формального соблюдения ограничений. При этом, при заключении данных договоров руководство ОГАУ «АИК» в ущерб эффективному использованию бюджетных средств злоупотребило правом осуществления закупки у единственного поставщика, нарушив принцип равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции, закрепленный в п. 2 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), искусственно раздробив закупку на создание (внедрение), доработку и сопровождение единого продукта.

Учредителем ОГАУ «АИК» изначально являлась Новгородская область. Функции и полномочия учредителя от имени Новгородской области осуществляла Администрация Новгородской области (пункт 1.3 Устава, утвержденного постановлением Администрации Новгородской области от 28.12.2011 № 742. Правительство Новгородской области (ИНН 5321053652) является правопреемником Администрации Новгородской области (ИНН 5321053652. В пункт 1.3 Устава ОГАУ «АИК» постановлением Правительства Новгородской области от 19.07.2013 № 86 внесены соответствующие изменения: «Учредителем Учреждения является Новгородская область. Функции и полномочия учредителя от имени Новгородской области осуществляет Правительство Новгородской области».

В настоящее время в соответствии с п. 1.3 Устава в новой редакции (утвержден приказом Администрации Губернатора Новгородской области от 06.02.2018 № 29) функции и полномочия учредителя от имени Новгородской области осуществляет Администрация Губернатора Новгородской области, действующая на основании Положения об Администрации Губернатора Новгородской области, утвержденного постановлением Правительства Новгородской области от 21.12.2017 № 454 (далее – Положение об Администрации).

Главным распорядителем бюджетных средств ОГАУ «АИК» в 2017 году являлось Правительство Новгородской области.

Главным распорядителем бюджетных средств ОГАУ «АИК» в 2018 году является Администрация Губернатора Новгородской области (письмо Министерства финансов Новгородской области от 21.12.2018 (КФ-3067-И).

Государственное задание формируется в соответствии с видами деятельности, поименованными в Уставе (раздел 2 Устава).

В государственное задание ОГАУ «АИК» на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов от 12.01.2017, (далее – государственное задание на 2017 год), утвержденное Губернатором Новгородской области Н....., 15.05.2017 внесены изменения в раздел 3, в котором в работы, выполняемые ОГАУ «АИК», включены:

- создание и развитие информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Первым заместителем Губернатора Новгородской области С..... для ОГАУ «АИК» 09.01.2018 утверждено государственное задание на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (далее – государственное задание на 2018 год), в часть 1 которого также были внесены изменения от 26.02.2018 и в работы, выполняемые ОГАУ «АИК», включены:

- создание и развитие информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Согласно ст. 69.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) относятся ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания.

Согласно ст. 78.1 БК РФ в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества.

Предоставление предусмотренных настоящей статьей субсидий осуществляется в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидий, заключаемыми между органами государственной власти (органами местного самоуправления), осуществляющими функции и полномочия учредителя, и бюджетными или автономными учреждениями.

Таким образом, на выполнение указанных работ ОГАУ «АИК» выделялись бюджетные средства.

Закупки ОГАУ «АИК» осуществляет в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Положением о закупках.

По результатам осуществления данных закупок были заключены следующие договоры:

- между ОГАУ «АИК» и ООО «Интеллектуальные социальные системы» - лицензионный договор № 410 от 15.05.2017 на сумму 1 000 000 руб.,
- между ОГАУ «АИК» и ООО «Интеллектуальные социальные системы» - договор на оказания услуг № 411 от 15.05.2017 (разработка, внедрение (запуск) публичной системы обратной связи «Вечевой Колокол) на сумму 1 000 000 руб.,
- между ОГАУ «АИК» и ООО «Интеллектуальные социальные системы» - договор на оказания услуг № 412 от 15.05.2017 (доработка публичной системы обратной связи «Вечевой Колокол) на сумму 1 000 000 руб.,
- между ОГАУ «АИК» и ООО «Интеллектуальные социальные системы» - договор на оказания услуг № 429 от 10.07.2017 (доработка публичной системы обратной связи «Вечевой Колокол) на сумму 998 000 руб.;
- между ОГАУ «АИК» и ООО «Лаборатория инноваций» - договор на оказания услуг № 166 от 07.03.2018 (доработка публичной системы обратной

связи «Вечевой Колокол) на сумму 1 000 000 руб.,

- между ОГАУ «АИК» и ООО «Лаборатория инноваций» - договор на оказания услуг № 306 от 18.04.2018 (сопровождение публичной системы обратной связи «Вечевой Колокол) на сумму 1 000 000 руб.;

- между ОГАУ «АИК» и ООО «Лаборатория инноваций» - договор на оказания услуг № 452 от 04.07.2018 (сопровождение публичной системы обратной связи «Вечевой Колокол) на сумму 998 500 руб.

Договоры заключены на общую сумму 6 996 500 рублей.

Следует обратить внимание, что только в день заключения первых 3-х договоров 15.05.2017 государственное задание ОГАУ «АИК» на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов дополнено соответствующим видом работ - создание и развитие информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Аналогично, накануне заключения договора от 07.03.2018, а именно 26.02.2018 в государственное задание ОГАУ «АИК» на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов 26.02.2018 дополнено соответствующим видом работ - создание и развитие информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Единственным логичным объяснением указанных обстоятельств является намерение учредителей ОГАУ «АИК» (соответственно в 2017 году – Правительство Новгородской области, в 2018 году - Администрации Губернатора Новгородской области (далее - Учредители) и ОГАУ «АИК» уйти от конкурентной процедуры закупок.

Данный вывод подтверждается также перечислением Учредителем – Правительством Новгородской области на счет ОГАУ «АИК» бюджетных средств на приобретение рассматриваемого программного продукта начиная с 04.05.2017, то есть еще до внесения изменений в государственное задание на 2017 год (15.05.2017).

Также первые 3 договора были заключены в один день 15.05.2017, акт приема-передачи неисключительных прав по лицензионному договору № 410 от 15.05.2017 и акт № 1 приема-передачи оказанных услуг по договору № 411 от 15.05.2017 тоже от этой же даты, то есть и приобретение лицензии , и разработка, внедрение системы и доработка .той же системы были выполнены за один день – 15.05.2017. Указанное подтверждает, что эта работа искусственно разделена на 3 договора.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный

предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

ОГАУ «АИК» является хозяйствующим субъектом, поскольку помимо выполнения государственного задания осуществляет деятельность, приносящую доход, на товарных рынках, указанных в Уставе (пункт 2.4 Устава)

В государственное задание для автономных учреждений включаются те виды работ, которые соответствуют целям деятельности автономного учреждения и выполняются самим учреждением. Приобретение, разработка, внедрение (запуск), доработка программного продукта «публичная система обратной связи «Вечевой колокол» на базе программы для ЭВМ «Довольный гражданин» не является предметом деятельности ОГАУ «АИК», соответственно, указанное не могло быть предметом государственного задания. Указанные работы не выполнялись ОГАУ «АИК» и без проведения торгов были выполнены иными хозяйствующими субъектами.

Администрация Губернатора Новгородской области неправомерно включила в государственное задание ОГАУ «АИК» работы по созданию и развитию информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и передала бюджетные средства вместо проведения торгов на конкурентном рынке (уход от Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе).

В свою очередь ОГАУ «АИК» искусственно раздробило рассматриваемую закупку также в целях ухода от торгов (Закона о закупках).

В то же время Закон о контрактной системе не предусматривает возможности для закупки у единственного поставщика вышеуказанных работ на сумму, превышающую 100 тыс. руб.

Следовательно, рассматриваемые договоры были заключены без проведения торгов в связи с осуществлением закупок ОГАУ «АИК» в соответствии с Законом о закупках, а не Правительством Новгородской области (в 2017 году) и не Администрацией Губернатора Новгородской области (в 2018 году) в соответствии с Законом о контрактной системе.

Согласно п. 3.1.87. Положения об Администрации выполнение функций государственного заказчика возложено на Администрацию Губернатора Новгородской области.

Согласно ст. 13 Закона о контрактной системе, в соответствии с настоящим

Федеральным законом заказчиками осуществляются, в том числе и закупки для обеспечения нужд субъектов Российской Федерации, а именно, по информационному освещению деятельности органов государственной власти Новгородской области (приобретение, разработка, внедрение (запуск), доработка программного продукта «публичная система обратной связи «Вечевой колокол» на базе программы для ЭВМ «Довольный гражданин»).

Вместе с тем, в соответствии со статьей 1 Закона о закупках, указанный закон регулирует лишь отношения, связанные с удовлетворением потребностей отдельных видов юридических лиц в товарах, работах, услугах. Действие Закона о закупках не распространяется на отношения по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Согласно пункту 1 статьи 72 БК РФ размещение таких заказов производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, то есть по правилам Закона о контрактной системе.

Содержание закупки, проведенной ОГАУ «АИК», свидетельствует о том, что данная закупка была направлена именно на обеспечение функционирования информационной системы «Публичная система обратной связи «Вечевой колокол» на базе программы для ЭВМ «Довольный гражданин» и, соответственно, производилась для нужд Новгородской области, а не в целях удовлетворения потребностей самого Учреждения.

В то же время, как следует из анализа Устава Учреждения от 28.11.2011 (в редакции от 11.05.2017), функциями государственного заказчика субъекта Учреждение не было наделено. В Уставе Учреждения, утвержденного приказом Администрации Губернатора Новгородской области от 06.02.2018 № 29, Учреждение наделено полномочиям государственного заказчика области в случаях, если Учреждению предусмотрены бюджетные средства для размещения заказа области. Тем не менее, вышеуказанные закупки в 2018 году ОГАУ «АИК» осуществляло как автономное учреждение по Закону о закупках.

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.



Согласно разъяснениям Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенным в пункте 2 Постановления Пленума от 30.06.2008 №30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», согласованность действий может быть установлена и при отсутствии документального подтверждения наличия договоренности об их совершении. Вывод о наличии одного из условий, подлежащих установлению для признания действий согласованными (что о совершении таких действий было заранее известно каждому из лиц, принимавших участие в согласованных действиях), может быть сделан исходя из фактических обстоятельств их совершения

Осуществление согласованных действий предполагает в качестве условия прямое или косвенное взаимодействие между хозяйствующими субъектами и органами государственной или муниципальной власти.

Таким образом, действия Правительства Новгородской области, Администрации Губернатора Новгородской области и ОГАУ «АИК» являются нарушением статьи 16 Закона о защите конкуренции, в части осуществления ими последовательных согласованных действий, направленных на осуществление закупки для нужд Правительства Новгородской области без проведения конкурентных процедур, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Продуктовыми границами рынка в данном случае, исходя из предмета заключенных договоров, является предоставление услуг центров обработки данных. Рынок оказания услуг по разработке, внедрению (запуску) программы для ЭВМ для дальнейшей доработки на ее основе публичной системы обратной связи для нужд органов власти является конкурентным. В связи с тем, что рассматриваемая услуга может оказываться дистанционно, географические границы рынка выходят за пределы Новгородской области.

Так, согласно полученным ответам от ряда хозяйствующих субъектов, оказывающих аналогичные с ООО «Интеллектуальные социальные системы» и ООО «Лаборатория инноваций» услуги, следует, что, если бы проводился аукцион на право использования рассматриваемого программного продукта и его дальнейшей разработки и внедрения (запуска) публичной системы обратной связи для нужд Правительства Новгородской области, то в нем приняли бы участие:

ООО «Центр информационных технологий «АВЕРС» ( Лубянский проезд, д. 27/1, стр. 1, г. Москва, 101000);

ООО «Компания Сайтсофт» (Спартакoвская площадь, д. 24, стр.2, г. Москва, 105082);

ООО «ГК ЭНСАЙН» (Полесский проезд, дом 16 строение 1, г. Москва, 125368).

Проведение публичных процедур (аукционов) обеспечивает конкуренцию, состязательность (соперничество) хозяйствующих субъектов, равную возможность хозяйствующих субъектов в осуществлении деятельности по оказанию услуг для государственных нужд за счет бюджетных средств.

Действия Правительства Новгородской области в 2017 году, Администрации Губернатора Новгородской области в 2018 году и подведомственного им Учреждения ОГАУ «АИК» привели к недопущению конкуренции, поскольку все вышеуказанные договоры для нужд Правительства Новгородской области заключены без проведения конкурентной процедуры (конкурса, аукциона), в результате чего были нарушены права потенциальных участников закупки, не была обеспечена открытость, эффективность, состязательность при определении поставщика программного продукта.

В Определении Верховного суда Российской Федерации от 24.06.2015 по делу № 307-КГ15-1408 разъяснено, что в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

С учетом вышеизложенного в рассматриваемых действиях Правительства Новгородской области, Администрации Губернатора Новгородской области и ОГАУ «АИК» содержатся признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции, Председатель комиссии по рассмотрению дела № 053/01/16-22/2019 о нарушении антимонопольного законодательства

о п р е д е л и л:

1. Назначить дело № 053/01/16-22/2019 к рассмотрению на 27 марта 2019 года в 10 часов 00 мин. по адресу: Великий Новгород, Воскресенский бульвар, д.3, каб.217.

2. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве ответчиков: Правительство Новгородской области (173005, Великий Новгород, пл. Победы-Софийская, д. 1), Администрацию Губернатора Новгородской области (173005, Великий Новгород, пл. Победы-Софийская, д. 1), ОГАУ

«Агентство информационных коммуникаций» (173001, Новгородская область, Великий Новгород, ул. Стратилатовская, 27).

3. Привлечь к участию в деле в качестве заинтересованного лица Управление ФСБ России (173003, Великий Новгород, ул. Большая Санкт-Петербургская, 2/9).

4. Правительству Новгородской области в срок до 22 марта 2019 года представить в Управление письменные пояснения, документы по обоснованию правомерности совершенных действий.

5. Администрации Губернатора Новгородской области в срок до 22 марта 2019 года представить в Управление письменные пояснения, документы по обоснованию правомерности совершенных действий.

6. ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций» в срок до 22 марта 2019 года представить в Управление:

6.1 письменные пояснения, документы по обоснованию правомерности совершенных действий;

6.2 сведения о доходах за 2017 и 2018 годы (отдельно) от оказания платных услуг (реализации товаров, работ, услуг);

6.3 надлежаще оформленные копии балансов ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций» за 2017 год и 2018 год (при наличии).

В соответствии с частью 1 статьи 43 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, имеют право, помимо прочего, представлять доказательства, давать пояснения в письменной форме, приводить свои доводы по вопросам, являющимся предметом рассмотрения дела.

Явка лиц, участвующих в деле, или их представителей (с доверенностью на участие в рассмотрении дела и документом, удостоверяющим личность) обязательна.

Председатель Комиссии

В.....