С……

Исходящие № 4202/02 от 04.09.19

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

о возбуждении дела об административном правонарушении

№ 053/04/14.32-390/2019 и проведении административного расследования

04 сентября 2019 года Великий Новгород

Главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Новгородского УФАС России И……, рассмотрев материалы, указывающие на наличие события административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 7 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в отношении должностного лица С…… - заместителя руководителя Администрации Губернатора Новгородской области – начальника управления информационной политики Администрации Губернатора Новгородской области, …..

УСТАНОВИЛ:

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 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. ОГАУ «АИК» заключило 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 2018 Администрацией Губернатора Новгородской области на счет ОГАУ «АИК» перечислены денежные средства на приобретения услуг по доработке, сопровождению указанного программного продукта. 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» 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 998500 рублей.

В результате заключения вышеуказанных договоров между ОГАУ «АИК» с ООО «Интеллектуальные социальные системы» и ООО «Лаборатория инноваций» как с единственными поставщиками услуг данные хозяйствующие субъекты получили доступ к выполнению работ по максимально возможной цене, без участия в какой-либо конкурентной борьбе, без подачи предложений о снижении цены договоров, тем самым были поставлены в преимущественное положение с организациями, осуществляющими аналогичную деятельность.

Управление ФСБ усматривает признаки нарушения ОГАУ «АИК» антимонопольного законодательства при заключении с ООО «Интеллектуальные социальные системы» и ООО «Лаборатория инноваций» договоров на разработку, внедрение, сопровождение публичной системы обратной связи «Вечевой колокол».

После проведения антимонопольного расследования Управлением издан приказ от 27.02.2019 № 19/2019 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Во исполнение определения о назначении дела № 053/01/16-22/2019 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению от 28.02.2019 Правительство Новгородской области (от 22.03.2019 вх. № 2138), Администрация Губернатора Новгородской области (от 22.03.2019 вх. № 2137) и ОГАУ «АИК» (от 22.03.2019 вх. № 2140) *представили письменные пояснения, которые были озвучены представителями в ходе рассмотрения дела. Ответчики пояснили, что* получателем государственной услуги «создание и развитие информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры» являются

граждане. Система помогает понять настроение и проблемы общества. Если поступает более 500 обращений по одной и той же проблеме – информируем Правительство Новгородской области. Правительство Новгородской области и Администрация Губернатора Новгородской области включило в государственное задание ОГАУ «АИК» создание системы обратной связи. Само Учреждение не может создать эту систему. ОГАУ «АИК» делало опросы, изучало ценовые предложения.

Ответчики не согласны с выводами Управления о нарушении ими антимонопольного законодательства при осуществлении ОГАУ «АИК» закупки рассматриваемого программного продукта.

В результате анализа материалов (документов) и информации, полученных при рассмотрении заявления Управлением ФСБ и в процессе рассмотрения дела, установлено следующее.

Согласно Положению о закупке товаров, работ, услуг ОГАУ «АИК», утвержденному решением наблюдательного совета ОГАУ «АИК» от 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» в апреле 2017 года было 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» 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 в 2017-2018 годах 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 являлась 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, **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.

Как следует из представленных Правительством Новгородской области отзывов на определение Новгородского УФАС России от 28.02.2019 (вх. № 2138 от 22.03.2019) и на определение об отложении дела № 053/01/16-22/2019 от 27.03.2019 (вх. № 2686 от 15.04.2019) и приложенных Распоряжений Правительства Новгородской области от 10.02.2016 № 27-рз, от 09.02.2017 № 42-рз, от 14.06.2017 № 179-рз, ОГАУ «АИК» выполняет следующие виды работ:

- осуществление издательской деятельности (п. 35 распоряжения от 09.02.2017 № 42-рз),

- производство и распространение телепрограмм (п. 36 распоряжения от 10.02.2016 № 27-рз),

- производство и выпуск сетевого издания (пункт 37 распоряжения от 14.06.2017 № 179-рз);

- создание и развитее информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (пункт 38 распоряжения от 14.06.2017 № 179-рз).

Таким образом, в ведомственный перечень государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых областными государственными учреждениями, работы по созданию и развитию информационных систем были включены существенно позже выделения Учреждению бюджетных средств и заключения им договоров с единственным поставщиком.

Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что, если ОГАУ «АИК» самостоятельно и на постоянной основе издает газеты, производит телепрограммы, то все работы по созданию и развитию информационных систем осуществлялись как в 2017, так и в 2018 годах сторонними организациями и все бюджетные средства, выделенные на осуществление указанных работ, целиком перечислены как оплата договоров с

единственными поставщиками ООО «Интеллектуальные социальные системы» и ООО «Лаборатория инноваций».

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.

Как следует из протокола опроса от 18.09.2018, проведенного старшим оперуполномоченным Управления ФСБ майором Приходько А.А. (далее – протокол опроса от 18.09.2018), директор ОГАУ «АИК» Бондаренко С.А. получил указание о внедрении в Новгородской области современной системы работы с обращениями граждан по аналогии с другими регионами. Бондаренко С.А лично определил способ закупки программного продукта – закупка у единственного поставщика, так как это позволяет сделать Положение о закупках.

Аналогичные объяснения по выбору поставщика следуют и из протокола опроса от 28.08.2018, проведенного старшим оперуполномоченным Управления ФСБ майором П…. (далее - протокол опроса от 28.08.2018) сотрудника ОГАУ «АИК» С….. При этом С…., в свое оправдание указывает, что она как должностное лицо ОГАУ «АИК», организующее закупочную деятельность, понимала, что закупки должны производиться исходя из принципа экономии бюджетных средств. А также информирует, что решение о проведении закупки у единственного поставщика принималось непосредственно директором ОГАУ «АИК» Б…., на мнение которого она как подчиненная повлиять не могла.

Из письма ОГАУ «АИК» (исх № 837-1 от 27.12.2018) на запрос Управления следует, что ООО «Интеллектуальные социальные системы» и ООО «Лаборатория инноваций» были выбраны в качестве поставщиков с учетом обзора интернет- порталов и площадок обратной связи для приема и обработки жалоб, проведения опросов, а также с учетом ценовых предложений.

Однако, ОГАУ «АИК» не представило ни копий обзоров интернет-порталов, иных подтверждающих документов, ни копий переписки с ООО «Интеллектуальные социальные системы» и ООО «Лаборатория инноваций», обосновывающих, почему были выбраны ООО «Интеллектуальные социальные системы» и ООО «Лаборатория инноваций» в качестве единственных поставщиков.

На повторный запрос Управления представить надлежащим образом заверенные копии ценовых предложений ОГАУ «АИК» ответило, что они не могут быть представлены, поскольку не сохранились (письмо исх. № 18-1 от 14.01.2019).

Из выступления С….. – заместителя Губернатора Новгородской области на заседании наблюдательного совета ОГАУ «АИК» (10-ый вопрос повестки дня

протокола заседания от 27.04.2017 № 2) следует, что в целях более глубокого изучения общественного мнения путем обобщения сообщений граждан по различным тематикам по актуальным вопросам, касающимся развития области, ОГАУ «АИК необходимо заключить с ООО «Интеллектуальные социальные системы» 4 договора, сумма каждого договора составляет 1 000 000 рублей. Кроме того, для заключения данных договоров, как отметил С....., не требуется проведение конкурсных процедур. При этом С..... является руководителем Администрации Губернатора Новгородской области.

Директор ОГАУ «АИК» Б.... был согласен с данным предложением члена наблюдательного совета С....., что подтверждается его показаниями (протокол опроса от 18.09.2018): «Учреждение ускорило процесс закупки, позволило снизить издержки на подготовку и проведение конкурсных процедур. По этим причинам я, соответственно, принял решение не проводить аукцион». При этом неясно, каким образом, без проведения торгов и выявления конкурентной цены, были снижены бюджетные затраты на приобретение системы.

Исходя из вышеизложенных позиций С.... и Б.... можно сделать вывод, что при выборе единственного поставщика рассматриваемого программного продукта никаких обзоров на интернет- порталах и площадках систем обратной связи для приема и обработки жалоб, опросов, анализа ценовых предложений ОГАУ «АИК» не проводилось, так как изначально было определено, с кем будут заключены договоры.

Факт, что в качестве единственного поставщика С..... было предложено ООО «Интеллектуальные социальные системы», является не случайным.

Согласно общедоступной информации С.... . - член наблюдательного совета ОГАУ «АИК» ранее являлся административным директором Автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив» (ИНН 77042787350 (далее - АНО «АСИ»).

АНО «АСИ» является учредителем Фонда развития интернет-инициатив (ИНН 7704280879) (далее – ФРИИ), который, в свою очередь, являлся учредителем (100%-ная_доля) ООО «ФРИИ ИНВЕСТ» (ИНН 7709961670), ранее выступавшим совладельцем ООО «Интеллектуальные социальные системы» (ИНН 7734692020).

По результатам осуществления данных закупок в 2017-2018 годах 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, то есть договоры на приобретение лицензии и разработку, внедрение системы и доработку .той же системы были заключены в один день – 15.05.2017. Указанное подтверждает, что закупка искусственно разделена на 3 договора.

В соответствии со статьей 4 Закона 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 субъектам, поскольку, помимо выполнения государственного задания осуществляет деятельность, приносящую доход на товарных рынках, указанных в Уставе (пункт 2.4 Устава), и должно соблюдать ограничения и запреты, установленные Законом о защите конкуренции. Иной подход противоречит целям и задачам Закона о защите конкуренции, предусмотренным в статье 1 указанного Закона.

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, чтобы не применять Федеральный закон 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 в соответствии с Законом о закупках.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 Закона о закупках настоящий Федеральный закон устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг, в том числе,

автономными учреждениями, коим является ОГАУ «АИК».

В силу ч. 2 ст. 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 настоящего Федерального закона, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Таким образом, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг ОГАУ «АИК» руководствуется положениями Закона о закупках, закупочную деятельность Учреждения регламентирует Положение о закупках.

Положение о закупках Учреждения предусматривает широкий перечень оснований для осуществления неконкурентных закупочных процедур – закупок у единственного поставщика (пункт 3.7).

Одним из оснований для закупки у единственного поставщика является следующее: стоимость закупки по одному договору с одним контрагентом не превышает 1 млн. руб. с НДС (абзац 6 пункта 3.7 Положения о закупках).

Закупки по каждому из семи вышеуказанных договоров осуществлены на сумму 1 млн. руб. и менее 1 млн. руб., таким образом, в пределах, допустимых Положением о закупках ОГАУ «АИК» для закупки у единственного поставщика.

В то же время Закон о контрактной системе не предусматривает возможности для закупки у единственного поставщика 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, то есть без использования конкурентного способа отбора поставщика.

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»).

Таким образом, указанные закупки для освещения деятельности Правительства Новгородской области согласно ст. 13 Закона о контрактной системе должны осуществляться в порядке, предусмотренном данным законом.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее - Закон об информационных технологиях), информационная система - совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. В силу ст. 13 названного закона государственные информационные системы - федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов.

Таким образом, «Публичная система обратной связи «Вечевой колокол» на базе программы для ЭВМ «Довольный гражданин» является государственной информационной системой в смысле, придаваемом этому понятию Законом об информационных технологиях.

Согласно п. 2 ст. 14 Закона об информационных технологиях, государственные информационные системы создаются, модернизируются и эксплуатируются с учетом требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, то есть в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 1 Закона о закупках указанный закон регулирует 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, проведённой 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.

Данный вывод подтверждает также принятым Правительством Новгородской области распоряжением от 03.07.2017 № 197-рг «Об информационном портале «Вечевой колокол», согласно пункту1 которого интернет-портал «Вечевой колокол» предназначен для эффективной связи жителей Новгородской области с органами исполнительной власти Новгородской области, с органами местного самоуправления Новгородской области. Пунктом 6 того же распоряжения установлено, что сообщения и инициативы физических лиц, поступившие посредством Портала, подпадающие под понятие обращения, определенное Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», подлежат рассмотрению в порядке, определенном названным Федеральным законом.

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 у единственного поставщика.

Заключение договора с единственным поставщиком в соответствии с положениями Закона о контрактной системе предусматривается лишь в исключительных случаях. Исключения, предусмотренные Законом о контрактной системе, предоставляющие возможность заключения контрактов в отсутствие использования конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в данном случае не распространяют свое действие на осуществленные ОГАУ «АИК» закупки рассматриваемого программного продукта, из чего следует, что в том случае, если бы закупки осуществлялись надлежащим заказчиком – Правительством Новгородской области, Администрацией Губернатора Новгородской области (в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе), должен был быть использован конкурентный способ определения поставщика.

Поскольку приобретение услуг по информационному освещению деятельности органов государственной власти Новгородской области является потребностью Новгородской области в силу прямого указания закона, а именно ст. 14 Закона об информационных технологиях, выполнение данных работ обеспечивается за счет средств областного бюджета, данные услуги являются государственной нуждой, в связи с чем при использовании бюджетных средств, направленных на оплату соответствующих услуг, обязательным условием является применение

положений Закона о контрактной системе.

Таким образом, в рассматриваемом случае действия Учредителей по внесению изменений в государственные задания ОГАУ «АИК» на 2017 и 2018 годы и по выделению денежных средств данному учреждению фактически на цели закупок товаров, работ услуг для государственных нужд (на приобретение, разработку, внедрение (запуск), доработку программного продукта «Публичная система обратной связи «Вечевой колокол» на базе программы для ЭВМ «Довольный гражданин»), повлекло за собой заключение вышеуказанных договоров с единственным поставщиком в обход положений Закона о контрактной системе без проведения конкурентного отбора поставщика.

ОГАУ «АИК» осуществило, в свою очередь, искусственное дробление данной закупки для целей ухода от проведения конкурентных процедур отбора поставщика хотя бы в соответствии с Законом о закупках и Положением о закупках.

Согласно статье 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов (пункт 4 настоящей статьи).

Установленный указанной нормой законодательства о защите конкуренции запрет преследует цель предотвращения негативного влияния органов власти на конкурентную среду с помощью административных, властных методов воздействия, в том числе путем соглашения с хозяйствующим субъектом.

Под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме (пункт 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Для признания органа публичной власти или хозяйствующего субъекта нарушившими требования статьи 16 Закона о защите конкуренции необходимо и достаточно установить факт заключения соглашения, в том числе устного, не формализованного документально, которое привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Основанием для признания действий Правительства Новгородской области, Администрации Губернатора Новгородской области и ОГАУ «АИК» нарушающими статью 16 Закона о защите конкуренции является то, что между указанными лицами в устной форме заключено антиконкурентное соглашение, приведшее к осуществлению закупки рассматриваемого программного продукта 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 по разработке, внедрению (запуску) программы для ЭВМ. 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 от ряда хозяйствующих субъектов, оказывающих аналогичные с ООО «Интеллектуальные социальные системы» и ООО «Лаборатория инноваций» услуги, ответам 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» (Спартаковская площадь, д. 24, стр.2, **г**. Москва, 105082);

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

ООО «Артвел» (Дербеневская набережная, д. 11, БЦ "Полларс", блок А, г. Москва,115114).

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.

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.

На основании совокупности вышеуказанных обстоятельств Новгородское УФАС России пришло к выводу о наличии признаков нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции в действиях Правительства Новгородской области, Администрации Губернатора Новгородской области и ОГАУ «АИК».

На определение Управления об отложении дела № 053/01/16-22/2019 о нарушении антимонопольного законодательства от 27.03.2019 Правительство Новгородской области (от 15.04.2019 вх. № 2686), Администрация Губернатора Новгородской области (от 15.04.2019 вх. № 2685) и ОГАУ «АИК» (от 15.04.2019 вх. № 2678) п*редставили письменные пояснения и копии документов. В ходе рассмотрения дела ответчиками озвучено, что* во всех регионах существует аналогичная система работы с гражданами. Для выявления общественного мнения в рамках уставной деятельности ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций» решило приобрести данную программу. С данной программой работают как Правительство Новгородской области, так и Администрации местного самоуправления и ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций». Включено в государственные задания ОГАУ «АИК» на 2017 и 2018 годы «создание и развитие информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры», Каким образом Учреждение будет это выполнять - Правительству Новгородской области и Администрация Губернатора Новгородской области все равно.

По указанному определению Управления ни Правительство Новгородской области, ни Администрация Губернатора Новгородской области не представили никакого расчета по размеру субсидий ОГАУ «АИК» на финансовое обеспечение выполнения им государственных заданий по созданию и развитию информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. В представленных документах просто привели цифры: 1 работа умноженная на 4 000 000 руб. в 2017 году и 1 работа умноженная на 3 080 000 руб. в 2018 году. Расчеты по определению нормативных затрат на выполнение этих работ не приведены. Ссылки на определение нормативных затрат на основании сбора данных, в том числе, посредством сети «Интернет», не подтверждены документально (скриншотами, распечатками страниц сайтов и т.п.).

ОГАУ «АИК» *также не представило никакого* логического объяснения разделения в 2017 году закупки по внедрению, доработке и сопровождению публичной системы обратной связи «Вечевой колокол» на 4 контракта и разделения в 2018 году закупки по доработке и сопровождению указанной системы на 3 контракта.

Определением об отложении дела № 053/01/16-22/2019 о нарушении антимонопольного законодательства от 18.04.2019 Управление повторно запрашивало:

- Правительство Новгородской области - представить расчет значения норматива в сумме 4 000 000 руб., на основании которого определено финансовое обеспечение выполнения ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций» государственного задания на 2017 год по созданию и развитию информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, с приложением подтверждающих документов;

- Администрацию Губернатора Новгородской области - представить расчет значения норматива в сумме 3 080 000 руб., на основании которого определено финансовое обеспечение выполнения ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций» государственного задания на 2018 год по созданию и развитию информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, с приложением подтверждающих документов.

Запрашиваемые расчеты не представлены. В своих письмах Правительство Новгородской области (от 14.05.2019 вх. № 3289), Администрация Губернатора Новгородской области (от 14.05.2019 вх. № 3290) отрицают свое участие в выборе конкретного поставщика рассматриваемого программного продукта и полагают, что ими не допускалось нарушение антимонопольного законодательства.

Однако, как следует из протокола опроса от 13.05.2019, проведенного старшим оперуполномоченным Управления ФСБ майором П...., бывшего сотрудника отдела Правительства Новгородской области по планированию и осуществлению закупок для государственных нужд П...., в марте-апреле 2017 года к сотруднику П,,,, обратилась начальник управления информационной политики Правительства Новгородской области С.... с вопросом о приобретении программного продукта «Вечевой колокол» за счет средств, предусмотренных в областном бюджете на информационное освещение деятельности Правительства Новгородской области в средствах массовой информации. При этом она озвучила стоимость данного программного продукта - 4 млн. рублей и срок приобретения - до 01.05.2017 и поинтересовалась у П.... о возможности приобретения рассматриваемого программного продукта у единственного поставщика. П.... пояснил, что приобрести программный продукт у единственного поставщика Правительство Новгородской области не может. Было составлено соответствующее письмо и переведены деньги на счет ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций», чтобы Учреждение произвело закупку указанного выше программного продукта у единственного поставщика ООО «Интеллектуальные социальные системы».

Следовательно, действия Правительства Новгородской области в 2017 году, Администрации Губернатора Новгородской области в 2018 году и подведомственного им Учреждения ОГАУ «АИК», которые могли привести и привели к недопущению конкуренции, поскольку все вышеуказанные договоры для нужд Правительства Новгородской области заключены без проведения конкурентных процедур (конкурса, аукциона), в результате чего были нарушены права потенциальных участников закупки, не была обеспечена открытость, эффективность, состязательность при определении поставщика программного продукта, что является нарушением пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Согласно статье 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов (пункт 4 настоящей статьи).

В ходе рассмотрения дела Управлением было вынесено решение о признании в действиях Правительства Новгородской области, Администрации Губернатора Новгородской области, ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций» нарушение пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

На запрос Управления Правительство Новгородской области письмом от 16.08.2019 исх. № АГ-01-15/2149-И сообщило, что должностным лицом, ответственным за организацию осуществления ОГАУ «Агентство информационных коммуникаций» приобретения, разработки, внедрения (запуска), доработки программного продукта «Публичная система обратной связи «Вечевой колокол» в 2017-2018 годах являлась С…..

Ответственность за данное нарушение предусмотрена частью 7 статьи 14.32 КоАП РФ.

Согласно части 7 статьи 14.32 КоАП РФ заключение федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органом или организацией либо государственным внебюджетным фондом недопустимого в соответствии

с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения либо осуществление указанными органами или организациями недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет.

Руководствуясь статьями 28.1, 28.7 КоАП РФ,

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Возбудить в отношении должностного лица С….- заместителя руководителя Администрации Губернатора Новгородской области – начальника управления информационной политики Администрации Губернатора Новгородской области, ……, дело по признакам нарушения части 7 статьи 14.32 КоАП РФ.

2. Провести административное расследование.

3. В соответствии со статьей 26.10 КоАП РФ С…. надлежит **в срок до 20.09.2019** представить в Новгородское УФАС России следующие сведения (копии документов, пояснения), заверенные надлежащим образом:

3.1 сведения о доходах С….. за период с 01.01.2018 по 31.12.2018;

3.2 сведения о наличии обстоятельств, смягчающих административную ответственность, предусмотренных статьей 4.2 КоАП РФ с приложением копий подтверждающих документов;

3.3 укажите, привлекались ли Вы ранее к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

4. Протокол по делу об административном правонарушении № 053/04/14.32-390/2019 в отношении С….. будет составлен **24.09.2019 в 14 часов 30 минут** по адресу: Великий Новгород, Воскресенский бульвар, д. 3, каб. 217.

В соответствии с частью 1 статьи 25.1 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также, иными процессуальными

правами в соответствии с КоАП.

В соответствии с частью 4 статьи 25.5 КоАП РФ защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

В соответствии с частью 2 статьи 25.2 КоАП РФ потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом.

Главный специалист-эксперт отдела

антимонопольного контроля Управления И……

Исп.: И…..

(8162) 73-88-54