

РЕШЕНИЕ

по делу № 05-03-17/8 о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 11 июля 2017 года

В полном объеме решение изготовлено 21 июля 2017 года

Комиссия Мурманского УФАС России в составе: председателя комиссии - заместителя руководителя Поповой И.Н., членов комиссии: начальника отдела контроля рекламы и недобросовестной конкуренции Коптева А.С., главного специалиста-эксперта отдела контроля товарных и финансовых рынков Гисматуллина Р.Р., рассмотрев дело № 05-03-17/8, возбужденное по признакам нарушения Министерством транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области (ул. Гвардейская, 21, г. Мурманск, 183032; ОГРН 1065190060650, ИНН 5190148202) (далее - Министерство), Комитетом по развитию информационных технологий и связи Мурманской области (пр. Ленина, 75, г. Мурманск, 183006; ОГРН 1115190008163, ИНН 5190932544) (далее - Комитет), открытым акционерным обществом «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» (ул. Ферсмана, 26В, г. Апатиты, Мурманская область, 184209; ОГРН 1025100507046, ИНН 5101600300) (далее - Общество, ОАО «КГИЛЦ») пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем заключения и реализации антиконкурентного соглашения при проведении конкурса по отбору оператора на право внедрения и обеспечения функционирования автоматизированной системы учета и оплаты проезда пассажиров и перевозки багажа автомобильным и наземным электрическим транспортом общего пользования (далее – АСУОП) на территории Мурманской области,

в присутствии на заседании от Министерства: <...> (министр транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области), <...> (по доверенности от 05.04.2017 № 22-02/7Д), от Общества: <...> (генеральный директор, на основании приказа Общества от 08.06.2016),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области (далее - Управление, антимонопольный орган) из Прокуратуры Мурманской области поступили материалы проверки соблюдения требований законодательства при внедрении автоматизированной системы учета и оплаты проезда пассажиров и перевозки багажа автомобильным и наземным электрическим транспортом общего пользования (далее – АСУОП) на территории Мурманской области. По мнению органа прокуратуры, из материалов проверки усматриваются признаки нарушения антимонопольного законодательства Правительством Мурманской области в лице органов исполнительной власти и ОАО «КГИЛЦ» путем совершения антиконкурентных действий по ограничению доступа на товарный рынок других хозяйствующих субъектов. Материалы проверки направлены в антимонопольный орган для рассмотрения на предмет установления факта нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам рассмотрения материалов проверки приказом Управления от 14.02.2017 № 30 возбуждено дело № 05-03-17/8 по признакам нарушения Министерством, Комитетом и Обществом пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального

закона «О защите конкуренции» при внедрении АСУОП на территории Мурманской области.

При рассмотрении дела № 05-03-17/8 о нарушении антимонопольного законодательства было установлено следующее.

Постановлением Правительства Мурманской области от 02.03.2016 № 88-ПП утвержден Порядок отбора оператора автоматизированной системы учета и оплаты проезда пассажиров и перевозки багажа на автомобильном и наземном электрическом транспорте на территории Мурманской области (далее – Порядок). Порядок определяет отношения, возникающие при проведении конкурса на право заключения договора по внедрению АСУОП на территории Мурманской области.

Предметом конкурса является право на внедрение и обеспечение функционирования АСУОП на территории Мурманской области (пункт 2.1 Порядка). Цель конкурса - определение претендента, предложившего лучшие условия для обеспечения основных задач: по повышению качества транспортного обслуживания граждан на автомобильном и наземном электрическом транспорте общего пользования, по обеспечению учета объемов работ, фактически выполненных перевозчиками, иных задач, определенных пунктом 2.2 Порядка.

Согласно пункту 3.1 Порядка, конкурс организуется и проводится исполнительным органом государственной власти Мурманской области, уполномоченным в сфере организации транспортного обслуживания населения.

Постановлением Правительства Мурманской области от 14.03.2013 № 105-ПП Министерство определено в качестве уполномоченного исполнительного органа государственной власти Мурманской области в сфере организации транспортного обслуживания населения на территории Мурманской области. В связи с чем Министерство являлось организатором конкурса по отбору оператора на внедрение и обеспечение функционирования АСУОП на территории Мурманской области.

Приказом Министерства от 14.03.2016 № 33 было принято решение об организации и проведении конкурса, а также об утверждении конкурсной документации. В состав утвержденной конкурсной документации были включены Извещение о проведении конкурса, Инструкция по проведению конкурса (с приложениями).

В составе Инструкции по проведению конкурса имелись следующие приложения:

приложение № 1 — Форма заявки подаваемая претендентом,

приложение № 2 — Перечень критериев для оценки участников конкурса,

приложение № 3 — Типовая форма договора на внедрение и обеспечение функционирования АСУОП на территории Мурманской области (с приложениями №№ 1 - 3),

приложение № 4 — Техническое задание на выполнение работ по внедрению, организации и обеспечению функционирования АСУОП на территории Мурманской области.

Приказом Министерства от 14.03.2016 № 34 утвержден состав комиссии по проведению рассматриваемого конкурса и Положение о конкурсной комиссии. В состав комиссии приказом Министерства от 11.04.2016 № 44 внесены изменения.

Извещение о проведении конкурса было опубликовано Министерством в газете «Мурманский вестник» от 16.03.2016 № 44 и на официальном сайте Министерства <http://mintrans.gov-murman.ru/>.

Извещением определены сроки (даты) этапов конкурса:

срок подачи заявок с 16.03.2016 до 15-00 14.04.2016;

процедура вскрытия конвертов - 14.04.2016 в 15-00;

подведение итогов конкурса - 11.05.2016 в 15-00;

сроки внедрения — запуск системы в тестовом режиме - 15.07.2016, запуск системы в эксплуатацию - 01.08.2016.

Требования к внедряемой АСУОП были установлены Техническим заданием (приложение № 4 к Инструкции по проведению конкурса).

Согласно протоколу вскрытия конвертов от 14.04.2016, на участие в конкурсе были поданы две заявки: ООО «Инвестпарк» (ИНН 7814239217) и ОАО «КГИЛЦ». Решением конкурсной комиссии обе заявки были признаны соответствующими требованиям пункта 7.4 Инструкции по проведению конкурса и приняты к рассмотрению.

Решением конкурсной комиссии от 15.04.2016 была создана экспертная группа по тестированию компонентов программного обеспечения и программных средств.

Тестирование систем, предложенных претендентами ко внедрению, производилось в соответствии с утвержденным графиком: 19.04.2016 — система, предложенная ООО «Инвестпарк», 20.04.2016 — система, предложенная Обществом.

При этом ООО «Инвестпарк» обратилось к председателю комиссии с ходатайством (письмо от 19.04.2016 № 7) перенести завершение тестирования системы на 20.04.2016 в связи с наличием у экспертов вопросов, в чем обществу было отказано со ссылкой на положение пункта 8.2.4 Инструкции по проведению конкурса и отсутствие в Инструкции по проведению конкурса положения о возможности переноса срока тестирования либо проведения повторного тестирования.

По итогам проведенного тестирования экспертной группой система, представленная ООО «Инвестпарк», признана не соответствующей требованиям Технического задания, а система, представленная Обществом — соответствующей требованиям Технического задания (см. Протокол проведения тестирования от 22.04.2016, Акт проведения тестирования от 19.04.2016, Акт проведения тестирования от 20.04.2016).

Согласно Протоколу рассмотрения заявок от 11.05.2016, по итогам рассмотрения заявок ООО «Инвестпарк» было отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием предложенного программного обеспечения и аппаратных

средств требованиям Технического задания. Одновременно с этим, заявка ОАО «КГИЛЦ» признана соответствующей требованиям Технического задания, в соответствии с пунктом 8.2.11 Инструкции по проведению конкурса

Тем же протоколом конкурс был признан несостоявшимся, и на основании пункта 8.2.11 Инструкции по проведению конкурса было принято решение заключить договор с Обществом, как с единственным допущенным участником.

По итогам проведения конкурса Министерством («Организатор») и Обществом («Оператор») заключен договор от 12.05.2016 на внедрение и обеспечение функционирования АСУОП на территории Мурманской области с приложениями (приложение №1 — Техническое задание на выполнение работ, приложение №2 — Календарный план выполнения работ, приложение №3 — типовой акт ввода АСУОП). Период действия договора является бессрочным. Все условия договора приняты сторонами без разногласий.

В соответствии с договором Оператор принял на себя обязательство выполнить предусмотренные Техническим заданием и Календарным планом работы по внедрению и организации АСУОП в установленные сроки, в том числе ввести систему в эксплуатацию в срок до 01.08.2016, а также обеспечивать дальнейшее функционирование АСУОП.

Дополнительным соглашением от 01.07.2016 к договору от 12.05.2016 (заключенному по итогам конкурса) срок запуска в эксплуатацию АСУОП был перенесен с 01.08.2016 на 01.11.2016.

Постановлением Правительства Мурманской области от 30.09.2016 № 483-ПП АСУОП введена в эксплуатацию на территории Мурманской области с 01.10.2016.

Вместе с тем при рассмотрении дела было также установлено следующее.

Постановлением Правительства Мурманской области от 06.08.2009 № 355-ПП Общество включено в Перечень открытых акционерных обществ, акции которых находятся в государственной собственности Мурманской области, в разрезе ведомственной подчиненности исполнительным органам государственной власти Мурманской области, осуществляющим координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (Приложение № 3 к постановлению). Согласно данному постановлению Общество в 2015-2016 гг. находилось в ведомственной подчиненности Комитета.

Доля уставного капитала Общества, находящаяся в государственной собственности Мурманской области составляет 97%.

Уставной целью деятельности Общества является извлечение прибыли.

Высшим органом управления Общества является общее собрание акционеров (п. 9.1 Устава общества). К компетенции общего собрания, помимо прочего, отнесено избрание членов Совета директоров и генерального директора Общества.

Согласно Уставу Совет директоров Общества осуществляет общее руководство деятельностью за исключением вопросов, отнесенных к компетенции общего собрания акционеров. При этом к компетенции Совета директоров, в том числе, отнесено определение приоритетных направлений деятельности Общества.

Состав Совета директоров Общества согласно опубликованному списку аффилированных лиц по состоянию на 31.12.2015, 31.03.2016, 30.06.2016, 30.09.2016, 31.12.2016 включал в себя следующих должностных лиц органов исполнительной власти Правительства Мурманской области:

<...> – заместитель председателя Комитета (председатель Совета директоров);

<...> – начальник отдела развития систем коммуникаций Комитета;

<...> – заместитель министра имущественных отношений Мурманской области;

<...> – заместитель министра финансов Мурманской области;

<...> – начальника управления правовой экспертизы подзаконных актов и правоприменительной деятельности Министерства юстиции Мурманской области.

Таким образом, Совет директоров включал в числе представителей иных органов Правительства Мурманской области двух должностных лиц Комитета.

В 2015 году Советом директоров Общества была утверждена Стратегия развития ОАО «КГИЛЦ» на 2016-2020 гг. (протокол от 20.10.2015 № 2). Предварительно решением Коллегии Правительства МО по работе с представителями Мурманской области в органах управления хозяйственных обществ было принято решение о голосовании представителей Правительства в Совете директоров Общества за утверждение данной стратегии.

Согласно Стратегии развития, одним из ключевых направлений деятельности Общества является проект «Автоматизированная система учета и оплаты проезда на пассажирском транспорте общего пользования на территории Мурманской области» (см. п. 2.3.1., стр. 28-29, 38 Стратегии развития, бизнес-план (приложение к стратегии)). Внедрение АСУОП на территории региона предполагалось в четвертом квартале 2015 года. При этом данный бизнес-план был составлен под систему «Удобный маршрут», разрабатываемый ООО «Удобный маршрут».

Как следует из материалов прокурорской проверки, расчет стоимости внедрения АСУОП был направлен ООО «Удобный маршрут» в адрес Общества в январе 2015 года письмом от 19.01.2015 № УМ-001/15 в ответ на запрос Общества от 19.01.2015 № 33.

Помимо этого, в Пояснениях к бухгалтерскому балансу и отчету о финансовых результатах ОАО «КГИЛЦ» за 2015 год (см. последний абзац раздела 10 части II) содержится информация о планируемом участии Общества в конкурсе на выполнение работ по внедрению, организации и обеспечению функционирования АСУОП. Данный документ датирован 24.02.2016, то есть ранее даты объявления рассматриваемого конкурса (опубликования извещения о проведении конкурса).

Договор № 124К/16 на оказание услуг по составлению бизнес-плана на тему «Внедрение автоматизированной системы учета и оплаты проезда на пассажирском транспорте общего пользования на территории Мурманской области» был заключен Обществом 17.02.2016 (также ранее даты объявления рассматриваемого конкурса).

Материалами прокурорской проверки также подтверждается, что представители

Общества принимали участие в совещаниях Министерства по вопросу внедрения АСУОП в четвертом квартале 2015 года, то есть в период до объявления конкурса.

Так, согласно объяснений <...> от 18.10.2016 и от 26.10.2016, полученных органом прокуратуры, Общество принимало участие в рабочих совещаниях, проводившихся Министерством в четвертом квартале 2015 года по вопросу внедрения АСУОП, Обществом представлялась информация о регионах в которых уже имело место внедрение такой системы.

Представителем Общества в объяснениях от 18.10.2016 и при рассмотрении дела было пояснено, что Общество узнало о проведении конкурса только в связи с публикацией извещения Министерством.

Также <...> было дано пояснение о том, что отдел по внедрению АСУОП был создан Обществом 26.04.2016 приказом Общества № 41 (см. с. 2 объяснений <...> от 18.10.2016). То есть соответствующее подразделение было создано до принятия и опубликования конкурсной комиссией Протокола рассмотрения заявок от 11.05.2016.

Изложенные обстоятельства и имеющиеся в деле доказательства свидетельствуют о том, что Общество задолго до опубликования извещения о проведении конкурса располагало сведениями о его планируемом проведении, участвовало в подготовке к проведению конкурса (принимало участие в рабочих совещаниях Министерства, предшествовавших проведению конкурса), и заблаговременно с 2015 года осуществляло мероприятия, направленные на заключение договора на внедрение, организацию и сопровождение АСУОП.

При рассмотрении дела также установлено, что комиссия по проведению конкурса была образована организатором конкурса (Министерством) в соответствии с пунктом 3.5 Порядка.

Согласно указанной норме, число членов комиссии должно составлять не менее 5 человек; в состав комиссии включаются сотрудники организатора конкурса (Министерства) и Комитета.

Состав конкурсной комиссии (в редакции приказа Министерства от 11.04.2016 № 44) включал следующих должностных лиц:

<...> – заместитель министра транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области (председатель конкурсной комиссии);

<...> – начальник отдела транспорта Министерства транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области (заместитель председателя конкурсной комиссии);

<...> – главный специалист отдела транспорта Министерства транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области (секретарь конкурсной комиссии);

Члены конкурсной комиссии:

<...> – заместитель начальника отдела транспорта Министерства транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области;

<...> – ведущий специалист отдела развития информационных систем и электронного документооборота Комитета по развитию информационных технологий и связи Мурманской области;

<...> – ведущий специалист отдела развития систем коммуникаций Комитета по развитию информационных технологий и связи Мурманской области;

<...> – эксперт отдела транспорта Министерства транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области.

Как видно из изложенного, в состав комиссии были включены <...> (ведущий специалист отдела развития информационных систем и электронного документооборота Комитета) и <...> (ведущий специалист отдела развития систем коммуникаций Комитета), являющиеся должностными лицами Комитета.

Вместе с тем, в состав Совета директоров Общества в период 2 полугодие 2015-2016 гг. входили должностные лица из числа руководства Комитета: <...> – заместитель председателя Комитета и <...> – начальник отдела развития систем коммуникаций Комитета. В данных обстоятельствах усматривается, что член конкурсной комиссии <...> являлся непосредственным подчиненным <...>.

Таким образом, в состав конкурсной комиссии были включены только должностные лица органов Правительства Мурманской области; лица, не связанные служебным положением с Правительством Мурманской области, в составе конкурсной комиссии отсутствовали.

Как выше было изложено, заявки потенциальных участников конкурса (возможности предлагаемых к внедрению систем) рассматривались на соответствие требованиям Технического задания специальной экспертной группой. Данная экспертная группа была создана на основании пункта 9.2.3 Порядка и включала в себя следующих лиц: <...>, <...>, <...>, <...>

Фактически состав экспертной группы (как и состав конкурсной комиссии) включал в себя только должностных лиц органов Правительства Мурманской области, в том числе два должностных лица Комитета – <...> и <...>, являющиеся подчиненными по отношению к должностным лицам Комитета, входящих в Совет директоров Общества (<...>, <...>).

Таким образом, в составе экспертной группы также, как и в составе конкурсной комиссии, отсутствовали независимые лица (эксперты), не связанные служебным положением с Правительством Мурманской области.

Пунктом 9.2.5 Порядка определено, что экспертная группа проверяет предлагаемые претендентами системы на соответствие параметров тестирования компонентов программного обеспечения и аппаратных средств техническому заданию. Параметры тестирования и методика проведения тестирования определяются экспертной группой и размещаются на официальном сайте организатора конкурса в течении одного дня с момента размещения протокола вскрытия конвертов, при этом претендент, развернувший систему для тестирования, вправе представить предложения по программе и методике проведения тестирования. Аналогичное положение отражено в пункте 8.2.5 Инструкции по проведению конкурса.

Согласно приведенной норме, параметры и методика проведения тестирования предлагаемых к внедрению систем являются неизвестными для потенциальных участников в период с момента объявления конкурса до проведения этапа вскрытия конвертов.

Порядок и Инструкция по проведению конкурса также не регламентируют, каким образом экспертной группой в ходе проведения конкурса определяются необходимые параметры тестирования и методика проведения тестирования.

Министерством при рассмотрении дела было дано пояснение о том, что примененная при проведении конкурса методика тестирования была опубликована на официальном сайте 15.04.2016 в соответствии с положением пункта 8.2.5 Инструкции по проведению конкурса (см. с. 2 письма Министерства от 02.05.2017 №22-02/1208-ДС). Согласно данным пояснений, разработка методики тестирования была осуществлена членами экспертной группы из числа должностных лиц Министерства и Комитета после размещения протокола вскрытия конвертов.

В изложенных обстоятельствах следует вывод о том, что заинтересованные хозяйствующие субъекты, не обладавшие доступом к информации, имевшейся у организатора конкурса обо всех особенностях проведения конкурса и не принимавшие участие в подготовке к проведению конкурса, в период с момента опубликования извещения и конкурсной документации до момента окончания приема заявок не имели объективной возможности надлежащим образом заблаговременно ознакомиться с примененной при проведении конкурса Методикой тестирования программного обеспечения и аппаратных средств.

Вместе с тем, результаты данного тестирования, согласно пункту 9.2.8 Порядка и пункту 8.2.8 Инструкции по проведению конкурса, являются решающим фактором для принятия решения о допуске либо недопуске претендента к следующему этапу конкурса по оценке заявок.

В условиях рассматриваемого конкурса в силу аффилированности Общества и Правительства Мурманской области, данное положение само по себе могло привести к ограничению конкуренции среди потенциальных участников, поскольку представители Общества принимали участие в совещаниях Министерства и Комитета по вопросу внедрения АСУОП до момента опубликования извещения; Общество фактически является подчиненным лицом по отношению к органу Правительства Мурманской области - Комитету; членами экспертной группы и конкурсной комиссии являлись должностные лица органов Правительства Мурманской области, в их числе два должностных лица Комитета, являющиеся подчиненными по отношению к членам Совета директоров Общества.

Кроме того, как следует из объяснений <...> от 26.10.2016 (с. 1) на проводившемся в ОАО «КГИЛЦ» тестировании присутствовали члены экспертной группы в составе: <...>, <...>, <...>, член экспертной группы <...> лично не присутствовал на тестировании системы. Однако, отсутствовавшим на тестировании <...> подписан акт проведения тестирования системы претендента ОАО «КГИЛЦ» (тестирование проводилось 20.04.2016 в 11-00 в г. Апатиты).

Приложением № 2 к Порядку проведения установлен Перечень критериев для оценки участников конкурса.

Согласно пункту 2.1 Перечня, комиссией осуществляется оценка показателя «Количество внедренных копий предлагаемой Претендентом Системы на территории Российской Федерации».

Вместе с тем, данный критерий не может служить для объективной оценки претендентов, подавших заявки для участия в конкурсе, в соответствии с целями проведения конкурса, поскольку такой показатель характеризует только количественную оценку внедрений предлагаемых систем на территории Российской Федерации и не свидетельствует о каких-либо конкурентных преимуществах претендентов либо таких систем.

Кроме того, поскольку потенциальным претендентом сведения о количестве внедренных копий предлагаемой системы на территории Российской Федерации могут быть получены только у разработчика (правообладателя) данной системы, возможность представления претендентом таких сведений для цели участия в конкурсе фактически ставится в зависимость от воли третьих лиц (правообладателей).

Следовательно наличие данного критерия могло повлечь ограничение конкуренции при проведении конкурса в соответствии с утвержденным Порядком.

В связи с изложенными обстоятельствами, действующие положения пункта 9.2.5 Порядка отбора и пункта 2.1 Перечня критериев для оценки участников конкурса (приложение № 2 к Порядку) содержат признаки нарушения Правительством Мурманской области части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» при принятии Постановления Правительства Мурманской области от 02.03.2016 № 88-ПП.

Согласно пункту 3.1 Порядка, подготовка конкурсной документации и ее публикация отнесены к обязанностям организатора конкурса. В соответствии с пунктом 3.4 Порядка, проект договора об организации АСУОП разрабатывается организатором конкурса. Данный проект договора включается в состав конкурсной документации наряду с иными документами (пункт 6.3 Порядка отбора).

Разработка конкурсной документации рассматриваемого конкурса была осуществлена Министерством на основании поручения первого заместителя Губернатора Мурманской области <...> (см. с. 1 письма Министерства от 02.05.2017).

Установлено, что проектом договора, включенным в состав документации рассматриваемого конкурса был предусмотрен бессрочный период действия.

Как было отражено выше, по результатам конкурса между Министерством и Обществом был заключен договор от 12.05.2016 с бессрочным периодом действия.

Данное обстоятельство фактически означает, что Общество, единожды получив доступ на рынок внедрения и обеспечения функционирования АСУОП Мурманской области по результатам рассматриваемого конкурса, бессрочно и на безальтернативной основе является единственным хозяйствующим субъектом на рынке. В связи с чем, Общество получает также бессрочную единоличную возможность заключать с перевозчиками договоры присоединения к АСУОП и

взимать с них комиссию в соответствии с условиями таких договоров.

При этом при составлении проекта договора организатором конкурса не учитывался каким-либо образом плановый период окупаемости затрат на внедрение и организацию АСУОП, планируемый период функционирования АСУОП, а равно возможность передачи прав органу либо подведомственному учреждению Правительства Мурманской области на компоненты системы через определенный период времени.

Министерством дано пояснение (с. 3 письма от 12.12.2016 № 22-02/3584-ДС) в части обоснования бессрочности заключенного договора о том, что приобретение комплекса программных и аппаратных средств, используемых в работе АСУОП, осуществляется оператором системы; смена оператора АСУОП невозможна без передачи программного обеспечения, оборудования и замены пассажирских карт.

Комиссия полагает, что бессрочный период действия договора приводит к ограничению конкуренции на рынке внедрения и обеспечения функционирования АСУОП, следствием чего является бессрочная единоличная возможность Общества осуществления предпринимательской деятельности на данном рынке.

В соответствии с Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – Порядок № 220) при рассмотрении дела подготовлен аналитический отчет.

В соответствии с главой 1 Порядка № 220 по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции проводится в объеме, установленном пунктом 10.9 Порядка № 220, и включает в себя следующие этапы:

а) определение временного интервала исследования;

б) определение предмета торгов (по делам, возбужденным по признакам нарушения пункта 2 части 1, части 5 (если координация приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) статьи 11, статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции»); предмета договоров, заключаемых в отношении государственного и (или) муниципального имущества (по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 17.1 Закона о защите конкуренции); предмета договоров на оказание соответствующих финансовых услуг (по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 18 Закона о защите конкуренции);

в) определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах (с момента подачи заявки на участие в торгах) либо отказавшихся от участия в торгах в результате соглашения, но соответствующих требованиям к участникам торгов, которые предусмотрены документацией о торгах, - в случаях, возбуждения дел по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 11 Федерального закона «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 1.5 Порядка № 220 в Аналитическом отчете в качестве исходной информации использованы документы и информация, содержащиеся в материалах дела, и сведения, размещенные в открытом доступе в сети Интернет.

Рассматриваемый конкурс был проведен Министерством в 2016 году, действия лиц, участвующих в деле, по подготовке к проведению конкурса и заключению договора имели место в 2015-2016 гг.

В соответствии с целями проводимого анализа, в качестве временного интервала исследования рынка принят период 2015-2016 гг., следовательно анализ является ретроспективным.

При проведении анализа предмет торгов был определен в соответствии с предметом договора от 12.05.2016 на внедрение и обеспечение функционирования АСУОП на территории Мурманской области, заключенного Министерством транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области и ОАО «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» по итогам конкурса, как «услуги по внедрению и организации автоматизированной системы учета и оплаты проезда пассажиров и перевозки багажа автомобильным и наземным электрическим транспортом общего пользования».

При проведении анализа состояния конкуренции установлено, что заявки на участие в конкурсе были поданы ООО «Инвестпарк» и ОАО «КГИЛЦ».

Кроме того установлено, что услуги по внедрению и организации АСУОП оказываются значительным количеством хозяйствующих субъектов, например: «Золотая корона» (630102, г. Новосибирск, ул. Кирова, 86), Группа Смарт Технологии (127018, Москва, ул. Суцьевский Вал, д. 18), ООО «НАВИ» (г. Пермь, ул. Деревообделочная 3, корп. 8, оф. 52, 54), ООО «Юнайтед ТелеКом» (127254, Россия, Москва, ул. Добролюбова, дом 3, стр. 1), ЗАО "МФ Тариф" (197183, Санкт-Петербург, Сабировская ул., д. 37), ООО «Новотех» (127473, г. Москва, Краснопролетарская 16, стр.1) и иные хозяйствующие субъекты.

Согласно опубликованному извещению о проведении конкурса от 16.03.2016, срок запуска АСУОП в эксплуатацию был определен на 01.08.2016. Аналогичный срок был установлен приложением 2 (Календарный план выполнения работ) к договору от 12.05.2016, заключенному по итогам конкурса Министерством и Обществом.

Однако, в период после заключения договора, Министерством и Обществом было заключено дополнительное соглашение от 01.07.2016 к договору, которым срок запуска АСУОП в эксплуатацию был перенесен с 01.08.2016 на 01.11.2016.

Поскольку календарный план проведения работ по внедрению и организации АСУОП являлся частью утвержденной конкурсной документации, следовательно изначально определенный организатором конкурса срок окончания работ (01.08.2016) является существенным условием проведения конкурса и не может быть произвольно изменен дополнительным соглашением сторон.

пункту 7 заявки (приложение № 1 к Порядку отбора), претендент соглашается со сроками выполнения работ, определенными календарным планом, указанным в техническом задании.

Следовательно, отсутствие у Общества финансовой, технической либо иной возможности выполнить принятые на себя обязательства в полном объеме в установленные сроки является коммерческим риском хозяйствующего субъекта, и при отсутствии обстоятельств непреодолимой силы не может расцениваться как

уважительная причина для внесения изменений в существенное условие договора, заключенного по итогам публичной конкурсной процедуры.

В целях исполнения обязательств по договору о внедрении АСУОП, Обществом был заключен договор № 2447897 от 22.09.2016 с ПАО «Ростелеком» на поставку оборудования и программного обеспечения, цена которого составила 27600 тыс. руб. с предоставлением рассрочки платежей до 31.08.2019 года.

При этом на Общество распространяются требования Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Заключение данного договора было осуществлено Обществом как с единственным поставщиком на основании пункта 10 Положения о закупках товаров, работ, услуг ОАО «КГИЛЦ» (в редакции 2) (утверждено Советом директоров ОАО «КГИЛЦ» протоколом от 18.04.2016 № 3). При этом Общество ссылается на следующие основания, перечисленные в пункте 10 Положения:

приобретаются права на использование результатов интеллектуальной деятельности; экземпляры и/или обновления информационных систем, баз данных, программных средств и программных продуктов;

приобретаются материальные носители, в которых выражены результаты интеллектуальной деятельности определенных авторов в случае, если исключительные права на них принадлежат единственному лицу;

заключается договор с соисполнителем по выполнению государственного задания, государственного контракта.

Следует обратить внимание, что изменения в части расширения оснований для заключения договоров с единственным поставщиком были внесены Обществом в Положение о закупках уже в период проведения конкурса, а именно в пункт 10 было внесено следующее основание:

в рамках исполнения договора и ограниченных сроков исполнения договорных обязательств осуществляется следующих договоров об оказании финансовых услуг для нужд ОАО «КГИЛЦ»: соглашений о привлечении краткосрочного финансирования; соглашений о привлечении долгосрочного финансирования; соглашений о предоставлении банковских гарантий; договоров страхования оборудования, автотранспорта, недвижимости; договоров об оказании финансовых услуг профессиональными участниками рынка ценных бумаг.

Приведенный перечень оснований для заключения договоров с единственным поставщиком фактически явился основанием для отказа Общества от необходимости проведения конкурентных закупок для нужд функционирования АСУОП и при дальнейшем выполнении обязательств при присоединении перевозчиков к АСУОП.

Согласно требованиям статьи 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются установленным принципам.

Указанное расширение оснований для заключения договоров с единственным

поставщиком в рамках исполнения договора и ограниченных сроков исполнения договорных обязательств, договоров об оказании финансовых услуг для нужд Общества (пункт 10 Положения о закупках товаров, работ, услуг ОАО «КГИЛЦ» (в редакции 2)) противоречит принципам информационной открытости закупки, а также равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, предусмотренным статьей 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Организационные и правовые основы защиты конкуренции определены Федеральным законом «О защите конкуренции».

Антимонопольный орган осуществляет функцию государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства 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, хозяйствующими субъектами, физическими лицами в соответствии со статьей 22 Федерального закона «О защите конкуренции».

Статьей 17 Федерального закона «О защите конкуренции» установлены антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений.

Частью 1 указанной статьи при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе путем координации организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников, а также заключение соглашений между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такие соглашения имеют своей целью либо приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации (пункт 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Комиссия Мурманского УФАС России по рассмотрению дела № 05-03-17/8, учитывая совокупность изложенных обстоятельств и доказательств, имеющих в материалах дела, пришла к выводу о наличии в действиях Министерства транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области и открытого акционерного общества «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» признаков нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в заключении и реализации антиконкурентного соглашения при проведении конкурса по отбору оператора на право внедрения и обеспечения функционирования автоматизированной системы учета и оплаты проезда пассажиров и перевозки багажа автомобильным и наземным электрическим транспортом общего пользования на территории Мурманской области. В тоже время в действиях Комитета по развитию информационных технологий и связи Мурманской области признаков нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» не установлено.

В связи с чем на основании статьи 48.1 Федерального закона «О защите конкуренции» комиссией перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства было принято и направлено в адрес лиц, участвующих в деле, заключение об обстоятельствах дела.

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.

Министерством письмом от 09.06.2017 № 22-02/1586-ДС представлены письменные возражения на заключение об обстоятельствах дела. Министерство полагает данные в заключении выводы комиссии необоснованными, считает что спорный конкурс был проведен в соответствии с действующим законодательством, а заключение договора по итогам конкурса не повлекло негативных последствий для конкуренции в связи со следующими доводами.

а) Министерство считает, что любая организация имела возможность осуществлять мероприятия, направленные на заключение договора на внедрение, организацию и последующее сопровождение АСУОП; Общество не является единственной организацией, приступившей к формированию инвестиционной модели задолго до проведения Конкурса.

б) Конкурсная комиссия была сформирована в соответствии с требованиями пункта 3.5 Порядка проведения конкурса. Данный акт на момент проведения конкурса являлся действующим и не был признан недействующим полностью либо в части.

в) По вопросу проведенного тестирования предложенных к внедрению систем Министерство изложило следующее.

Экспертная группа проверяет системы, предлагаемые претендентами, на соответствие параметров тестирования компонентов программного обеспечения и аппаратных средств техническому заданию в соответствии с пунктом 9.2.5 Порядка проведения конкурса. Претенденты, с подачей заявки на участие в конкурсе подтверждают, что ознакомились с требованиями технического задания и предлагаемые ими к внедрению системы соответствуют требованиям технического задания. При этом сроки размещения на официальном сайте организатора конкурса параметров тестирования и методики проведения тестирования определены пунктом 9.2.5 Порядка проведения конкурса.

г) Перечень критериев для оценки участников конкурса утвержден постановлением Правительства Мурманской области от 02.03.2016 № 88-ПП. Данный нормативный правовой акт на момент проведения конкурса являлся действующим, не признавался недействительным в части либо полностью. В соответствии с пунктом 9.2.11 Порядка проведения конкурса, Конкурс был признан несостоявшимся и оценка заявок участников конкурса в соответствии с критериями не проводилась.

д) Министерство полагает, что заключение договора между Министерством и Обществом не препятствует выходу на рынок других организаций,

осуществляющих данную деятельность, которые не лишены права создать собственную АСУОП и заключать договоры присоединения с перевозчиками.

е) По вопросу переноса сроков введения в эксплуатацию АСУОП Министерством пояснено, что перенос сроков введения АСУОП в эксплуатацию был вызван тем, что фактическое подписание документов о присоединении перевозчиков к системе было осуществлено позже запланированного срока.

Ознакомившись с представленными возражениями, комиссия полагает, что данные доводы не опровергают доказательства, имеющиеся в материалах дела о нарушении антимонопольного законодательства, и данные в заключении об обстоятельствах дела выводы, в связи с чем отсутствуют основания для прекращения производства по делу, предусмотренные статьей 48 Федерального закона «О защите конкуренции».

Комиссией в рассматриваемой совокупности обстоятельств в действиях Министерства и Общества усматриваются признаки заключенного антиконкурентного соглашения, реализованного при проведении конкурса по отбору оператора на право внедрения и обеспечения функционирования АСУОП на территории Мурманской области.

Общественно-опасными последствиями рассматриваемого антиконкурентного соглашения явилось предоставление подконтрольному Правительству Мурманской области хозяйствующему субъекту ОАО «КГИЛЦ» права бессрочного единоличного доступа на рынок услуг по внедрению и организации автоматизированной системы учета и оплаты проезда пассажиров и перевозки багажа автомобильным и наземным электрическим транспортом общего пользования Мурманской области.

В целях обеспечения конкуренции, на основании подпункта «г» пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции», Комиссия полагает необходимым выдать Министерству и ОАО «КГИЛЦ» предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Комиссия Мурманского УФАС России, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Министерства транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области (ул. Гвардейская, 21, г. Мурманск, 183032; ОГРН 1065190060650, ИНН 5190148202) и открытого акционерного общества «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» (ул. Ферсмана, 26В, г. Апатиты, Мурманская область, 184209; ОГРН 1025100507046, ИНН 5101600300) нарушение пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в заключении и реализации антиконкурентного соглашения при проведении конкурса по отбору оператора на право внедрения и обеспечения функционирования автоматизированной системы учета и оплаты проезда пассажиров и перевозки багажа автомобильным и наземным электрическим транспортом общего пользования на территории Мурманской области.

2. Признать в действиях ОАО «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в установлении пунктом 10 Положения о закупках товаров, работ, услуг ОАО «КГИЛЦ» (в редакции 2) оснований для заключения договоров с единственным поставщиком, противоречащих принципам, установленным статьей 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (основания для заключения договоров в рамках исполнения договора и ограниченных сроков исполнения договорных обязательств, заключения договоров об оказании финансовых услуг, о предоставлении банковских гарантий, страхования, об оказании финансовых услуг профессиональными участниками рынка ценных бумаг).

3. Прекратить производство по делу в отношении Комитета по развитию информационных технологий и связи Мурманской области (пр. Ленина, 75, г. Мурманск, 183006; ОГРН 1115190008163, ИНН 5190932544) за отсутствием признаков нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции».

4. Передать материалы дела должностному лицу для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в связи с установленными нарушениями антимонопольного законодательства.

5. Передать материалы дела должностному лицу для решения вопроса о выдаче предупреждения Правительству Мурманской области в связи с наличием признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» при принятии Постановления Правительства Мурманской области от 02.03.2016 № 88-ПП «О порядке отбора оператора автоматизированной системы учета и оплаты проезда пассажиров и перевозки багажа на автомобильном и наземном электрическом транспорте на территории Мурманской области» (пункт 9.2.5 Порядка отбора и пункт 2.1 Перечня критериев для оценки участников конкурса (приложение № 2 к Порядку).

6. Выдать предписание Министерству транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области и ОАО «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Председатель комиссии

И.Н. Попова

Члены комиссии

А.С. Коптев

Р.Р. Гисматуллин

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

арбитражный суд.

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

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 05-03-17/8 о нарушении антимонопольного законодательства

21 июля 2017 года

г. Мурманск

Комиссия Мурманского УФАС России по рассмотрению дела № 05-03-17/8 о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя комиссии - заместителя руководителя Поповой И.Н., членов комиссии: начальника отдела контроля рекламы и недобросовестной конкуренции Коптева А.С., главного специалиста-эксперта отдела контроля товарных и финансовых рынков Гисматуллина Р.Р., руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения по делу № 05-03-17/8 от 21.07.2017 о нарушении Министерством транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области (ул. Гвардейская, 21, г. Мурманск, 183032; ОГРН 1065190060650, ИНН 5190148202) и открытым акционерным обществом «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» (ул. Ферсмана, 26В, г. Апатиты, Мурманская область, 184209; ОГРН 1025100507046, ИНН 5101600300) пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Министерству транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области в срок до 25 августа 2017 года принять меры по внесению изменений в договор от 12.05.2016 на внедрение и обеспечение функционирования АСУОП на территории Мурманской области в части устранения бессрочности периода действия договора путем установления обоснованного срока действия договора.

2. Министерству транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области в срок до 25 августа 2017 года обеспечить публичное информирование на официальном сайте путем опубликования сведений о внесении изменений в указанный договор согласно пункту 1 настоящего предписания.

О выполнении настоящего предписания сообщить в Мурманское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии

И.Н. Попова

Члены комиссии:

А.С. Коптев

Р.Р. Гисматуллин

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 05-03-17/8 о нарушении антимонопольного законодательства

21 июля 2017 года

г. Мурманск

Комиссия Мурманского УФАС России по рассмотрению дела № 05-03-17/8 о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя комиссии - заместителя руководителя Поповой И.Н., членов комиссии: начальника отдела контроля рекламы и недобросовестной конкуренции Коптева А.С., главного специалиста-эксперта отдела контроля товарных и финансовых рынков Гисматуллина Р.Р., руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании решения по делу № 05-03-17/8 от 21.07.2017 о нарушении Министерством транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области (ул. Гвардейская, 21, г. Мурманск, 183032; ОГРН 1065190060650, ИНН 5190148202) и открытым акционерным обществом «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» (ул. Ферсмана, 26В, г. Апатиты, Мурманская область, 184209; ОГРН 1025100507046, ИНН 5101600300) пункта 1 части 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. ОАО «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» в срок до 25 августа 2017 года принять меры по внесению изменений в договор от 12.05.2016 на внедрение и обеспечение функционирования АСУОП на территории Мурманской области в части устранения бессрочности периода действия договора путем установления обоснованного срока действия договора.

2. ОАО «Кольский геологический информационно-лабораторный центр» в срок до 25 августа 2017 года принять меры по внесению изменений в Положение о закупках товаров, работ, услуг ОАО «КГИЛЦ» (в редакции 2) путем приведения пункта 10 Положения в соответствие с принципам, установленными статьей 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

О выполнении настоящего предписания сообщить в Мурманское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии

И.Н. Попова

Члены комиссии:

А.С. Коптев

Р.Р. Гисматуллин

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.