Публикация документа не является официальной. Официально правовые акты публикуются в официальных печатных изданиях в соответствии с действующим законодательством.

<...>

Исх.№3551/02 от 17.08.18

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

по делу № 22-а/18 об административном правонарушении

Резолютивная часть оглашена 17.08.2018

В полном объеме изготовлено 17.08.2018 г. Великий Новгород

Заместитель руководителя Новгородского УФАС России<...>, рассмотрев материалы дела об административном правонарушении № 22-а/18, возбужденного в отношении должностного лица –

(бывш.) руководителя Департамента образования и молодёжной политики Новгородской области <...>

административная ответственность за которое установлена ч. 1 ст. 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

(далее – КоАП РФ), руководствуясь пунктом 1 частью 1 статьи 29.4 КоАП РФ,

У С Т А Н О В И Л:

В Новгородское УФАС России из прокуратуры Новгородской области поступили материалы служебных мероприятий, содержащих информацию о возможных признаках нарушения антимонопольного законодательства (исх. от 13.10.17 № 86-08-2017/17162, исх. от 07.11.17 № 86-08-2017).

Как следует из представленных материалов, в ходе служебных мероприятий проведённых в Департаменте образования и молодёжной политики Новгородской области (далее – Департамент) получены объяснения сотрудников Департамента относительно организации и подготовки закупочных процедур, получены копии (распечатки) электронной корреспонденции Департамента.

Ранее (исх. от 02.05.2017 № 86-08-2017/7240) прокуратурой Новгородской области в адрес Управления были представлены полученные в ходе проведения проверочных мероприятий электронная корреспонденция из почтовых ящиков сотрудников Новгородского филиала ПАО «Ростелеком».

По результатам анализа поступивших материалов были выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, в том числе при организации и проведении открытых аукционов в электронной форме (№ извещений в Единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИССЗ):

№ 0150200000616000702 извещение от 10.10.2016 (далее – аукцион от 10.10.16);

№ 0150200000617000211 извещение от 14.04.2017 (далее – аукцион от 14.04.17).

Пунктом 1 Постановления Правительства Новгородской области от 21.12.2017 № 464 «О министерстве образования Новгородской области», Департамент образования и молодежной политики переименован в министерство образования Новгородской области (далее – Министерство, Министерство образования, Заказчик).

Статьей 17 Закона о защите конкуренции предусмотрены антимонопольные требования к торгам.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В том числе, согласно пункту 2 части 1 названной статьи, установлен запрет на создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

На основании вышеизложенного, по результатам анализа поступивших материалов приказом Управления от 12.01.2018 было возбуждено дело № А-1/18 в отношении Министерства образования по признакам нарушения последним части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

При рассмотрении дела Управлением установлены обстоятельства, свидетельствующие о нарушениях вышеуказанных требований Закона о защите конкуренции на аукционах от 10.10.16 и 14.04.17.

Установлены следующие обстоятельства подготовки и проведения рассмотренных аукционов.

Согласно представленной Публичным акционерным обществом международной и международной электрической связи «Ростелеком» (далее – ПАО «Ростелеком») информации (исх. от 28.02.2018 № 0208/05/643-18), в штате данной организации во время подготовки и проведения рассматриваемых открытых аукционов в электронной форме состояли следующие сотрудники филиала в Новгородской Псковской областях Общества:

<...> – начальник отдела продаж корпоративным и государственным клиентам;

<...> – руководитель направления отдела продаж корпоративным и государственным клиентам.

Далее по тексту настоящего постановления переписка между вышеуказанными лицами и представителями Министерства будет приводиться в кавычках с сохранением авторской пунктуации и орфографии.

1. Электронный аукцион № 0150200000616000702 от 10.10.2016.

10 октября 2016 года в Единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИССЗ) опубликовано извещение № 0150200000616000702 о проведении Департаментом по образованию и молодежной политики Новгородской области электронного аукциона (далее – аукцион от 10.10.16).

Аукцион проводился в соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Согласно извещению, объектом закупки является выполнение работ по созданию системы защиты информации государственной информационной системы «Региональный сегмент единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам» для нужд департамента образования и молодежной политики Новгородской области.

Заказчиком по аукциону от 10.10.16 выступало Министерство.

Начальная (максимальная) цена контракта составляла 1600000 руб. 00 коп.

Управлением проведён анализ состояния конкуренции на аукционе от 10.10.16 в объёме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Анализ состояния конкуренции на аукционе от 10.10.16 показал, что:

на участие в аукционе от 10.10.16 извещение о проведении которого было опубликовано: 10.10.16

протокол рассмотрения единственной заявки: 20.10.2016;

гос. контракт заключен 31.10.2016;

гос. контракт заключен сроком до 30.11.2016,

была подана 1 заявка от хозяйствующего субъекта:

ПАО «РОСТЕЛЕКОМ».

В ходе проведения аукциона конкуренция отсутствовала, единственной заявкой, поданной на аукцион, являлась заявка ПАО «Ростелеком», с данным Обществом был заключен государственный контракт по начальной (максимальной) цене в 1 600 000 рублей.

Подготовкой аукционной документации для аукциона от 10.10.16 занимался сотрудник Министерства – <...>

<...> относительно обстоятельств подготовки к аукциону от 10.10.2016 дал следующие объяснения, зафиксированные в протоколе опроса:

«В сентябре 2016 года мне поступило устное указание от заместителя начальника департамента образования и молодежной политики Новгородской области <...> необходимости проведения тендера на выполнение работ по созданию системы защиты информации ГИС «Региональный сегмент единой федеральной межведомственной системы

учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам». Для этого мною была разработана аукционная документация. В один из дней на меня вышел сотрудник ПАО «Ростелеком» <...> и предложил свою помощь в разработке технического задания. Я согласился на его предложение. После этого, от ПАО «Ростелеком» поступило техническое задание на выполнение соответствующих работ. …Технические требования я не менял…»

Таким образом, технические требования к документации разрабатывались в полном объёме ПАО «Ростелеком», заблаговременно обладавшим информацией о готовящейся закупке.

Из материалов электронной переписки сотрудника ПАО «Ростелеком» - <...> установлено следующее.

6 сентября 2016 года от <...> в адрес <...> поступило электронное письмо с темой «департамент молодежи» следующего содержания:

«Добрый день!

высылайте документацию

Заранее спасибо!»

На вышеуказанное письмо <...> ответил:

«Добрый день, <...>!

Подскажите пожалуйста, о какой документации идет речь?»

<...> ответил <...>:

«о аттестации регионального сегмента.... контингент. мы с Вами общались по телефону в прошлую пятницу»

<...> написал <...>:

Прошу прощения, <...>; не сразу понял, о чем речь.

Дело в том, что сейчас документация еще дорабатывается; вероятно, смогу ее предоставить в ближайшие два-три дня.

<...> ответил <...>:

«хорошо!»

Таким образом, не позднее 06.09.2016 между Министерством и ПАО «Ростелеком» имелась предварительная договоренность о том, что документацию для аукциона будет готовить Общество.

13 сентября 2016 года <...> отправил <...> письмо следующего содержания с темой

«Конкурсная документация»

«Здравствуйте!

Направляю согласованный вариант Технического Задания на проведение работ по созданию системы защиты информации.

Прошу обратить внимание на следующий момент: Положение о системе, в котором будет прописано наименование системы, еще не выпущено.
Так как готовить данное положение будет Департамент образования и молодежной политики, прошу везде в Техническом Задании указать верное (то, которое позже будет указано в Положении) наименование системы.
Прошу обратить на это особое внимание, так как неверно указанное наименование системы может быть признано основанием для отзыва закупки, а у нас мало времени на повторное проведение торговых процедур.

По всем вопросам к техническому заданию прошу звонить мне по телефонам из подписи»

Вышеуказанное письмо содержало вложенный файл *«ТЗ с комментариями измененное версия от 13.09.docx»* представляющий собой текстовый документ:

«Техническое задание на проведение работ по созданию системы защиты информации государственной информационной системы «Учет Контингента» Новгородской области»

14 сентября 2016 года между сторонами также происходит обсуждение положений аукционной документации.

<...> пишет <...>:

«Добрый день, <...>!

Отвечая на ваши вопросы:

1. Поставка оборудования не предполагается но, в случае необходимости, может быть осуществлена. На текущий момент мы планируем организовать защиту только средствами ПО.

2. Гарантия на ПО не предоставляется, но есть действующая служба технической поддержки данного ПО.

3. Срок проведения работ – нормативная документация требует указать срок в 30 дней. Фактически работы проводятся быстрее, как правило – в срок около 20 дней; нужно будет прописать в договоре возможность досрочной сдачи.

4. Все используемое ПО российского производства и присутствует в соответствующих реестрах».

<...> пишет <...> письмо с темой *«RE:Конкурсная документация»:*

«Спасибо!!! еще вопрос

Есть такое требование для исполнителя:

копии документов, подтверждающих соответствие работы или услуги требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации, в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены требования к работе или услуге и представление указанных документов предусмотрено документацией об электронном аукционе.

помимо лицензий сюда еще можно что то отнести???»

Другим письмом от 14.09.16 <...> спрашивает:

« и кстати... вы к субъектам малого предпринимательства относитесь????»

На данные письма <...> отвечает <...>:

«К субъектам малого предпринимательства не относимся.

На второй вопрос смогу ответить чуть позже».

Обсуждение продолжается также и 19.09.16 года.

<...> пишет <...>:

«Добрый день! направляю ***на согласование извещение!*** *контракт направлю чуть позже.. прошу внимательно прочитать и проанализировать****. В случае одобрения или замечаний - напишите.*** *<...>, обратите внимание на желтые подчеркивания*

Заранее спасибо!»

Вышеуказанное письмо содержит вложенный файл *«документация.doc»,* представляющий собой текстовый файл:

проект *«Документации об аукционе в электронной форме на право заключения контракта на проведение работ по созданию системы защиты информации государственной информационной системы «Региональный сегмент единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам» Новгородской области»*

На вышеуказанное письмо <...> ответил письмами от 19.09.16

« Добрый день, <...>! Внесли небольшие изменения в проект извещения.

Направляю проект извещения с внесенными изменениями и ТЗ, также с внесенными изменениями.

По вопросам:

«Копии документов, подтверждающих соответствие работы или услуги требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации, в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены требования к работе или услуге и представление указанных документов предусмотрено документацией об электронном аукционе» - здесь только лицензии;

По остальным вопросам - ***позвоните мне пожалуйста, когда вам будет удобно; печатать займет очень много времени».***

«Прошу прощения, не приложил файлы».

Данное письмо содержало вложенные файлы:

*«проект извещения о проведении аукциона от 16.09.doc»*представляющего собой документ:

проект «Документации об аукционе в электронной форме на право заключения контракта на проведение работ по созданию системы защиты информации государственной информационной системы «Региональный сегмент единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам» Новгородской области»

и файл *«ТЗ V2 с комментариями измененное версия от 12 09.doc»,* представляющий собой документ:

проект *«Технического задания на проведение работ по созданию системы защиты информации государственной информационной системы «Учет Контингента» Новгородской области».*

Вышеуказанные письма указывают на разработку документации ПАО «Ростелеком», а также на проведение переговоров между Заказчиком и Обществом до объявления торгов, подтверждают объяснения <...>

21.09.16 года <...>пишет <...>:

«Добрый день! направляю проект гос. контракта. посмотрите... напишите если что не так.

На вышеуказанное письмо <...> отвечает:

«Здравствуйте, <...>!

Повторюсь, мы с подрядчиками изучили проект конкурсной документации и пришли к выводу, что все сделано оптимально, вносить какие-либо изменения

не требуется.
По корректировкам в ТЗ – как и проговорили, в п. 4 «ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЪЕКТОВ ИНФОРМАТИЗАЦИИ» ***указан адрес расположения ЦОД ПАО «Ростелеком» и указано, что три автоматизированных рабочих места находятся в г. Великий Новгород, так что вносить корректировки также не требуется.***
В проекте извещения изменения, о которых говорили (срок выполнения работ до 30.11.2016г.) внесены (ну, опять же - это было отмечено в файле).
На сколько я могу судить, с нашей стороны все, можно публиковать аукцион».

В данной связи относительно аукционной документации аукциона от 10.10.16 необходимо отметить следующее.

В действительности, согласно положениям Аукционной документации, а именно: раздел 4 Технического задания – «Характеристика объектов информатизации», установлено, что серверная часть объекта информатизации размещена в ЦОД ОАО «Ростелеком» в г. Москва, ул. Сущевский вал, д. 26. Состоит из 2-х виртуальных серверов. Один сервер используется для хранения базы данных, а второй - для приложений. Версия ОС серверов Debian GNU/Linux 7.0, система виртуализации VMware. Для достижения целей оказания услуг:

- Заказчик предоставляет Исполнителю доступ к основным техническим средствам автоматизированных рабочих мест, подключенным к Системе;

- Исполнитель самостоятельно обеспечивает доступ к основным техническим средствам серверов Системы, размещенных в центре обработки данных (далее – ЦОД), владелец ЦОД – ПАО «Ростелеком».

Таким образом, согласно положениям аукционной документации по аукциону от 10.10.16, заказчик не предоставляет подрядчику доступ к серверной части объекта информатизации.

22.09.16 года <...> пишет <...>

«Здравствуйте, <...>!

Направляю наше КП в MS Word.

Подписанное пришлю чуть позже».

И файл *«КП 2017 Информационная безопасность.doc».*

С приложением файла представляющего собой коммерческое предложение от ПАО «Ростелеком».

В дальнейшем, 23.09.16 года общение между Заказчиком и ПАО «Ростелеком» продолжилось.

<...> пишет <...>

«И направляю скан-копию откорректированного коммерческого предложения. Подскажите, мы готовы передавать документацию на публикацию, или требуется сделать что-то еще?

На данное письмо <...> отвечает:

«что значит готовы размещать???»

<...>:

«Ну, требуется ли от нас что-то еще, или дальше уже все делаете вы».

<...>:

«да в принципе больше ничего! если че - позвоню и буду держать в курсе!»

<...>:

«Договорились)»

Вышеуказанное неопровержимо свидетельствует об информационном взаимодействии ПАО «Ростелеком» и заказчика на этапе разработки аукционной документации и обоснования начальной (максимальной) цены контракта.

Далее, после того, как в ЕИССЗ было опубликовано извещение о проведении аукциона от 10.10.2016 взаимодействие продолжалось.

В данной связи необходимо отметить, что по аукциону от 10.10.16 в адрес заказчика потенциальными участниками было направлено 2 запроса на разъяснения положений об аукционной документации.

В то же время, ответы на поступившие запросы фактически готовились не Заказчиком, а ПАО «Ростелеком».

Так, 13.10.16 <...> пишет <...>письмо следующего содержания:

«добрый день! направляю запрос на разъяснение..

посмотрите пожалуйста! необходимо сегодня дать ответ...».

Данное письмо было переадресовано <…>, в том числе и <...> и содержало файл:

«9f88cb83-4d5c-43d9-b903-ab1d2f192e4c-Запрос на разъяснение положений АД.doc»

При анализе переписки было также установлено, что второй запрос на разъяснение положений КД был переслан <...> в адрес <...> с текстом *«завтра – срок….»*, в свою очередь <...> переслал данное письмо с вложением файла *«запрос 2.docx»* в адрес <...>

Вышеуказанные обстоятельства указывают на взаимодействие заказчика и ПАО «Ростелеком» в ходе проведения процедуры определения поставщика.

Из пояснений <...>:

«Для обоснования цены в связи с ограниченными сроками закупки, мною были направлены коммерческие предложения в группу компаний «Техносерв», ЗАО «Сиберия», ООО «РТКОМ-КРИПТО», ПАО «Ростелеком», ООО «Формоза-сервис». Данные организации мною были выбраны по рекомендации сотрудника новгородского филиала ПАО «Ростелеком» <...><...>а».

Коммерческие предложения, полученные от Закрытого акционерного общества «Сиберия», общества с Ограниченной ответственностью «РТКОМ-КРИПТО», ПАО «Ростелеком», послужили основанием для обоснования НМЦК.

Следовательно, при выборе потенциальных поставщиков для обоснования НМЦК департамент руководствовался рекомендациями ПАО «Ростелеком».

В материалах, представленных прокуратурой Новгородской области в Управление, имеются копии коммерческих предложений хозяйствующих субъектов, в которых указана стоимость работ по созданию системы защиты информации государственной информационной системы «Региональный сегмент единой федеральной межведомственной системы учёта контингента обучающихся по основным образовательным программам, которая согласно предложениям следующих хозяйствующих субъектов составляет:

ООО «Инновационные системы безопасности» (№ 304 от 08.08.2017) - 605 000 рублей

ООО «Единство» (239 от 11.08.2017) - 1 060 000 рублей

ФГУП «ЗащитаИнфоТранс» (СПб ЗИТ-216 от 15.06.17) - 762 729 рублей.

Средняя стоимость работ по данным трём коммерческим предложениям не превышает 810 тысяч рублей, что существенно ниже сформированной по предложениям выбранных Министерством указанным образом (по рекомендации потенциального участника) хозяйствующих субъектов.

Кроме того, необходимо отметить следующее.

Согласно статье 26 Закона о контрактной системе, могут быть созданы государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, или несколько таких органов, казенных учреждений либо полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков могут быть возложены на один такой государственный орган, муниципальный орган, одно такое казенное учреждение или несколько государственных органов, муниципальных органов, казенных учреждений из числа существующих. Такие

уполномоченные органы, уполномоченные учреждения осуществляют полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, установленные решениями о создании таких уполномоченных органов, уполномоченных учреждений или о наделении их указанными полномочиями.

Таким образом, статья 26 Закона о закупках предусматривает возможность делегирования заказчиками полномочий по определению поставщика уполномоченным органам, создаваемым в целях централизации государственных и муниципальных закупок.

В соответствии с аукционной документацией, уполномоченным органом являлся Департамент имущественных отношений и государственных закупок Новгородской области.

В то же время, ПАО «Ростелеком» является коммерческий организацией (публичным акционерным обществом), следовательно, не являлся и не мог являться уполномоченным органом по рассматриваемой закупке и не был наделен правами на дачу соответствующих разъяснений.

Согласно статье 40 Закона о контрактной системе, Заказчик вправе привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса или аукциона, в том числе для разработки конкурсной документации, документации об аукционе, размещения в единой информационной системе извещения о проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса или электронного аукциона, направления приглашений принять участие в закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе или в закрытом аукционе, выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом создание комиссии по осуществлению закупок, определение начальной (максимальной) цены контракта, предмета и существенных условий контракта, утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе и подписание контракта осуществляются заказчиком.

Согласно части 5 статьи 40, специализированная организация не может быть участником закупки, в рамках которой эта организация осуществляет функции, указанные в части 1 настоящей статьи.

Таким образом, Закон о контрактной системе не допускает возможности разработки технического задания иными юридическими лицами, помимо заказчика либо специализированной организации, которая, в силу положений данного закона, не может являться участником закупки.

Вышеуказанное по смыслу действующего законодательства предотвращает возможные нарушения антимонопольных требований к торгам,

предусмотренных статьей 17 Закона о защите конкуренции и корреспондирующего ему принципа обеспечения конкуренции, предусмотренного статьей 8 Закона о контрактной системе, согласно которому контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

В рассматриваемом случае, согласно аукционной документации, к осуществлению закупки специализированная организация не привлекается.

Следовательно, ПАО «Ростелеком» не был наделён соответствующими полномочиями, а Заказчик не обладал правами на делегирование своих полномочий по разработке технического задания, разъяснению условий аукционной документации данному Обществу. Следовательно, указанными действиями Министерство нарушало и правила, установленные Законом о контрактной системе.

Таким образом, при анализе подготовки и проведения аукциона от 10.10.16 установлены следующие обстоятельства:

- между заказчиком и ПАО «Ростелеком» ещё до публикации извещения о проведении аукциона в ЕИССЗ была достигнута договоренность о проработке аукционной документации, в том числе и данным Обществом,

- ПАО «Ростелеком» фактически участвовало в подготовке документации,

- Начальная (максимальная) цена контракта формировалась по предложениям именно тех хозяйствующих субъектов, направлять запросы в адрес которых заказчику порекомендовало ПАО «Ростелеком»,

- ПАО «Ростелеком» были представлены запросы на разъяснение положений аукционной документации от других потенциальных претендентов на участие в аукционе, Обществом, а не Заказчиком давались ответы на запросы,

- конкуренция на аукционе от 10.10.16 отсутствовала.

Комиссия приходит к выводу о том, что в совокупности все изложенные обстоятельства неопровержимо свидетельствуют о предоставлении преимущественных условий для участия в аукционе от 10.10.16 для ПАО «Ростелеком».

Кроме того, относительно вышеуказанного технического задания по аукциону от 10.10.16 в материалах, направленных прокуратурой Новгородской области, имеются пояснения генерального директора Общества с ограниченной ответственностью «ПРОСОФТ-ВН» (далее – ООО «ПРОСОФТ-ВН»).

Виды деятельности ООО «ПРОСОФТ-ВН» (согласно сведениями из Единого государственного реестра юридических лиц):

основной вид деятельности:

- 62.01 разработка компьютерного программного обеспечения

дополнительные виды деятельности:

1 47.41 торговля розничная компьютерами, периферийными устройствами к ним и программным обеспечением в специализированных магазинах

2 62.02 деятельность консультативная и работы в области компьютерных технологий

3 62.09 деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий, прочая

4 63.11 деятельность по обработке данных, предоставление услуг по размещению информации и связанная с этим деятельность

5 63.11.1 деятельность по созданию и использованию баз данных и информационных ресурсов.

Данное лицо поясняет, что, по его мнению, в техническом задании усматриваются условия, ограничивающие конкуренцию, одним из которых является то обстоятельство, что потенциальному исполнителю в случае победы на аукционе необходимо будет получать разрешение от ПАО «Ростелеком» на доступ к ЦОД, которое само является участником и не заинтересовано в возможности доступа сторонним организациям. Путей переноса серверов системы на независимую площадку в техническом задании не предусмотрено.

Кроме того, Комиссией установлено, что запрос на разъяснение Конкурсной документации по аукциону от 10.10.16 подавало ООО «Аттестационный центр».

Из ответа данного Общества от 06.02.2018 исх. № 602 следует, что в октябре 2016 года Обществом рассматривалась возможность участия в аукционе от 10.10.16.

Однако, ООО «Аттестационный центр» не стало принимать участия в закупке, поскольку оно *сочло требование пункта 4 технического задания о том, что исполнитель самостоятельно обеспечивает доступ к основным техническим средствам серверов Системы, размещенных в Центре обработки данных ПАО «Ростелеком»,* невыполнимым.

Данное Общество указывает, что, по его мнению, подобным образом сформулированное техническое задание ограничивает конкуренцию.

В обоснование позиции Общество приводит ссылки на приказ ФСТЭК

России от 11.02.2013 № 17 «Об утверждении требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в информационных системах».

Как поясняет Общество, в информационной системе должны присутствовать средства межсетевого экранирования. Соответствующие данному уровню средства межсетевого экранирования физически устанавливаются на сервер.

Не допускается нахождение виртуальных серверов с другими информационными системами на этом же физическом сервере. Для проверки этого необходим доступ к физическому серверу.

Для анализа организационных мер, применяемых для сохранности информации, необходимо произвести аудит помещения, в котором находится сервер, а также анализ организационно-распорядительных документов владельца центра обработки данных (далее – ЦОД). Владелец ЦОД - ПАО «Ростелеком» не является стороной договора. Ни по условиям государственного контракта, ни по нормам главы 37 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) ПАО «Ростелеком» не имеет никаких обязательств перед исполнителем.

Между тем, непредставление доступа к серверам, помещению и документации делают невозможным исполнение государственного контракта.

Одновременно ООО «Аттестационный центр» сообщает, что могло бы выполнить работы по контракту, в случае, если бы отсутствовали вышеобозначенные обстоятельства. Стоимость работ Обществом оценена в 600 тысяч рублей.

Таким образом, возможность исполнения государственного контракта для любых потенциальных участников, помимо ПАО «Ростелеком», была прямо поставлена в зависимость от волеизъявления данного Общества, не связанного ни какими обязательствами с таким участником. Вышеизложенное подтверждает выводы Комиссии о нарушении антимонопольных требований к торгам при проведении вышеуказанного аукциона.

Согласно полученной от хозяйствующего субъекта, подававшего по аукциону от 10.10.16 три запроса на разъяснения аукционной документации – ФГУП «ЗащитаИнфоТранс» (Санкт-Петербургский филиал) (далее – Предприятие) (исх. № СПб ЗИТ-55 от 06.02.2018), по мнению Предприятия ограничивали конкуренцию следующие требования:

о наличии у участника действующей лицензии ФСБ России на осуществление разработки, производства, распространения шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и

телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнения работ, оказания услуг в области шифрования информации, технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств с видами работ предусмотренными пунктами 2, 3, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 28 перечня выполняемых работ и оказываемых услуг, составляющих лицензируемую деятельность, в отношении шифровальных (криптографических) средств, являющегося приложением к Положению, утвержденному постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 313, в части включения п. 28 «Изготовление и распределение ключевых документов и (или) исходной ключевой информации для выработки ключевых документов с использованием аппаратных, программных и программно-аппаратных средств, систем и комплексов изготовления и распределения ключевых документов для шифровальных (криптографических)средств», так как работы, требующие вышеуказанного пункта лицензии не входят в перечень работ по ТЗ аукциона.

По причине отказа Заказчика исключить данное требование (о чем Предприятие просило в запросе о разъяснении положений документации) Предприятие было лишено возможности принять участие в торгах.

По мнению Предприятия, его участие в аукционе, возможно, могло бы привести к снижению в ходе аукциона цены до 50 процентов от НМЦК.

2. 14 апреля 2017 года в ЕИССЗ опубликовано извещение № 0150200000617000211 о проведении Департаментом по образованию и молодежной политики Новгородской области электронного аукциона (далее – аукцион от 14.04.17).

Аукцион проводился в соответствии с положениями Закона о контрактной системе.

Заказчиком по аукциону выступало Министерство.

Согласно извещению, объектом закупки является оказание услуг центра обработки данных для нужд департамента образования и молодежной политики Новгородской области.

Начальная (максимальная) цена контракта составляла 2 049 000 рублей 00 коп.

Управлением проведён анализ состояния конкуренции на аукционе от 14.04.17 в объёме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Анализ состояния конкуренции на аукционе от 14.04.17 показал:

на участие в аукционе от 14.04.17 извещение о проведении которого было

опубликовано: 14.04.17

итоги аукциона подведены: 04.05.2017;

гос.контракт заключен 18.05.2017;

гос. контракт заключен сроком до 31.12.2017

было подано 2 заявки (1 части) от хозяйствующих субъектов:

ПАО «РОСТЕЛЕКОМ»

ООО «ФЛЕКС».

В ходе проведения аукциона конкуренция отсутствовала, единственной заявкой, 2-я часть которой была признана соответствующей, была заявка ПАО «Ростелеком», от данного же Общества поступило единственное ценовое предложение, по результатам аукциона был заключен государственный контракт по цене 2 038 755 руб. 00 коп.

Подготовкой аукционной документации для аукциона от 14.04.17 занимался сотрудник Министерства – <...>

<...> относительно обстоятельств подготовки к аукциону от 14.04.2017 дал следующие объяснения, зафиксированные в протоколе опроса:

«для обоснования цены в связи с ограниченными сроками закупки мною были направлены коммерческие предложения в филиалы ПАО «Ростелеком» (Архангельск, Калининград, Великий Новгород). Данные организации мною выбраны по рекомендации (прим. авт.: сотрудника) новгородского филиала ПАО «Ростелеком» <...><...>а».

В действительности, как следует из представленных материалов, для обоснования НМЦК Департаментом была использована информация о ценах полученная от:

1.Архангельского филиала Макрорегионального филиала «Северо-Запад» ПАО «Ростелеком»

исх. от 20.01.2017 № 0201/05/009-17

2. Филиала в Новгородской и Псковской областях Макрорегионального филиала «Северо-Запад» ПАО «Ростелеком»

Исх. от 30.11.2016 № 0208/05/5184-16

3. Калининградского филиала Макрорегионального филиала «Северо-Запад» ПАО «Ростелеком»

исх. от 18.01.2017 № 0203/05-135-17

Согласно Аукционной документации (приложение № 2), в соответствии с ч.6 статьи для обоснования начальной (максимальной) цены был использован метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

Согласно статье 22 Закона о контрактной системе, Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) заключается в установлении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг.

Приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567 утверждены «Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» (далее – Методические рекомендации).

Согласно пункту 3.7 Методических рекомендаций, в целях получения ценовой информации в отношении товара, работы, услуги для определения НМЦК рекомендуется осуществить несколько следующих процедур:

- направить запросы о предоставлении ценовой информации не менее пяти поставщикам (подрядчикам, исполнителям), обладающим опытом поставок соответствующих товаров, работ, услуг, информация о которых имеется в свободном доступе (в частности, опубликована в печати, размещена на сайтах в сети «Интернет»);

В силу статьи 55 ГК РФ, представительства и филиалы не являются юридическими лицами. Таким образом, фактически, Департаментом была получена ценовая информация лишь от одного поставщика, что противоречит самому назначению метода сопоставимых цен (анализа рынка), поскольку в данном случае сопоставления цен от различных поставщиков не проводилось.

Кроме того, <...> относительно обстоятельств подготовки к аукциону от 14.04.2017 дал следующие объяснения, зафиксированные в протоколе опроса:

«Консультации по написанию технического задания аукционной документации оказывали специалисты ПАО «Ростелеком», так как в департаменте образования и молодежной политики не имеется технических специалистов для составления подобного уровня документации».

«Примерно в феврале-марте 2017 года, работая в департаменте образования и молодежной политики Новгородской области, мне поступило устное указание от заместителя начальника департамента образования и молодежной политики Новгородской области <...>о необходимости

проведения тендера на использование ЦОД. В этой связи, мне было необходимо разработать аукционную документацию, включающую в себя техническое задание. В один из дней на меня вышел сотрудник ПАО «Ростелеком» <...> <...> и предложил свою помощь в разработке технического задания. Я согласился на его предложение. После этого от ПАО «Ростелеком» поступило техническое задание на использование ЦОД… технические требования (присланные <...>ым) я не менял».

10 февраля 2017 года <...> направил в адрес <...> Письмо с темой *«RE:Техническое задание по предоставлению услуг ВЦОД»* (прим. авт.: аббревиатура «ВЦОД» в заголовке письма исходя из контекста обозначает «виртуальный центр обработки данных»).

«Добрый день, <...>!

Во вложении проект технического задания. В связи с тем, что нам нужно уложиться с проведением аукциона в достаточно сжатые сроки, ***согласовывайте пожалуйста все желаемые изменения перед внесением со мной».***

Также <...>ым Р.В. в адрес <...> с комментарием к вышеуказанному *письму «Прошу прощения, не вложил файл»* направлен файл:

ТЗ_Новгород_07 02 2017 – ИТОГ.docx представляющий собой проект «Технического задания на оказание услуг центра обработки данных в сфере образования Новгородской области».

Таким образом, не позднее 10.02.2017 между Министерством и ПАО «Ростелеком» имелась предварительная договоренность о том, что документацию для аукциона от 14.04.17 будет готовиться совместно с данным хозяйствующим субъектом.

Письмом от 10.02.2017 с темой *«RE: Техническое задание по предоставлению услуг ВЦОД»* <...> направил в адрес <...> следующую информацию:

«Добрый день, <...>!

Критерии, которые мы рекомендуем включить для оценки (наши лицензии прилагаю к письму), ниже.

Прошу отметить, что это критерии, обоснование которых не составит затруднений. Если потребуется, мы можем подготовить дополнительные критерии.

…1. Наличие лицензии ФСТЭК России на деятельность по технической защите конфиденциальной информации, в части следующих видов работ и услуг:

а) контроль защищенности конфиденциальной информации от несанкционированного доступа и ее модификации в средствах и системах информатизации;

б) проектирование в защищенном исполнении: средств и систем информатизации.

в) установка, монтаж, испытания, ремонт средств защиты информации: программных (программно-технических) средств защиты информации, защищенных программных (программно-технических) средств обработки информации, программных (программно-технических) средств контроля защищенности информации.

2. Наличие лицензии ФСБ России на оказание услуг в области шифрования информации, технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), с указанием следующих видов деятельности:

2. Разработка защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем.

12. Монтаж, установка (инсталляция), наладка шифровальных (криптографических) средств.

13. Монтаж, установка (инсталляция), наладка защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем.

14. Монтаж, установка (инсталляция), наладка защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств телекоммуникационных систем.

17. Ремонт, сервисное обслуживание защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем.

20. Работы по обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, предусмотренные технической и эксплуатационной документацией на эти средства (за исключением случая, если указанные работы проводятся для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

25. Предоставление услуг по шифрованию информации, не содержащей

сведений, составляющих государственную тайну, с использованием шифровальных (криптографических) средств в интересах юридических и физических лиц, а также индивидуальных предпринимателей.

26. Предоставление услуг по имитозащите информации, не содержащей сведений, составляющих государственную тайну, с использованием шифровальных (криптографических) средств в интересах юридических и физических лиц, а также индивидуальных предпринимателей.

27. Предоставление юридическим и физическим лицам защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств каналов связи для передачи информации…»

Таким образом, как следует из содержания вышеуказанного письма, <...> предлагал представителю Департамента - <...> при проработке условий документации для закупки включить в неё условия, в частности, относительно необходимости наличия у потенциального участника закупки лицензий, выдаваемых ФСБ России и ФСТЭК России.

13.02.2017 <...> направляет новый вариант технического задания в адрес <...>

«Добрый день, <...>!

Во вложении версия ТЗ с изменениями, о которых мы говорили на прошлой неделе.

В части указанных в ТЗ операционных систем – в ТЗ не выставляются требования к ЦОД, а описывается фактически выделенные виртуальные мощности и используемые ОС. Так как у нас целью предоставления услуг является размещение государственных и региональных информационных систем, принадлежащих Департаменту образования Новгородской области на Платформе, размещенной в ЦОД, то описание АИС с объемом ресурсов и операционными системами являются исключительно описаниями.

Виртуальный випнет-координатор с лицензией необходимо закупать той же версии, что и ОС серверов АИС, подлежащих защите. Лицензии бывают для Windows, Linux и т.д. С учетом вышеперечисленного, виртуальная машина для випнет-координатора была развернута на Linux и, соответственно, должна работать на Linux.

Таким образом, в ТЗ указана фактическая информация по операционным системам.

По модели VipNet Coordinator сообщу позже, пока не получил информацию».

Данное письмо содержало вложенный файл

«ТЗ_Новгород_10 02 2017_с комментариями по замечаниям.docx» представляющий собой проект *«технического задания на оказание услуг*

центра обработки данных для нужд Департамента образования и молодежной политики и Новгородской области».

13.02.2017 <...> направляет письмо в адрес <...>:

«<...>, я получил ответ от разработчиков - скорее всего, будет использоваться Vipnet координатор 3.2. (возможно - КС3), они оба есть в реестре».

Содержание вышеуказанных писем подтверждает пояснения <...>, о том, что техническое задание готовилось ПАО «Ростелеком».

Далее, 14.02.2017 между <...> и <...> происходит обсуждение требований к участникам, в части наличия лицензий.

В частности, <...> пишет <...>:

«*1) посмотри в поставновлениии п. а, д , е п.4 и то, что у вас в лицензии написано!*

2)по ФСБ у вас в лицензии одна формулировка, в том, что ты мне скинуд - другая, но по пунктам - все нормуль!

вот то что было на тендере контингента

Для выполнения Работ по настоящему электронному аукциону Исполнитель должен обладать следующими действующими лицензиями:

- лицензию ФСТЭК России на деятельность по технической защите конфиденциальной информации, с видами работ и услуг, предусмотренными подпунктами д пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2012 г. N 79 "О лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации": проектирование в защищенном исполнении: средств и систем информатизации;

- лицензию ФСБ России на осуществление разработки, производства, распространения шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнения работ, оказания услуг в области шифрования информации, технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств с видами работ предусмотренными пунктами 2, 3, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 28 перечня выполняемых работ и оказываемых услуг, составляющих лицензируемую деятельность, в отношении шифровальных (криптографических) средств, являющегося приложением к Положению, утвержденному постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 313;»

На вышеуказанное письмо <...> отвечает <...>:

1. *По лицензии ФСТЭК – нам нужны п. 4, пп. **б**, д, е;*
   ВАЖНО – п. е у нас в лицензии есть не в полном объеме.
2. *По лицензии ФСБ – нужно взять формулировку, как было в тендере на Контингент. То, что расписано отличается от текста лицензии – это просто расписанные пункты 2, 12, 13, 14, 17, 20, 25, 26, 27 из приложения к постановлению Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012г. №313, упоминаемому в лицензии.*
   Я к тому, что прочие пункты, присутствующие в нашей лицензии ФСБ, не требуются, к сожалению».

17.02.2017 <...> направил в адрес <...> письмо с темой RE: Техническое задание по предоставлению услуг ВЦОД

«привет <...>! скидываю на проверку! чуть позже будет контракт»

17.02.2017 <...> направил в адрес <...> файл *«аукционная документация.docx»*

представляющий собой текстовый файл:

«проект аукционной документации на право заключения контракта на оказание услуг центра обработки данных для нужд департамента образования и молодежной политики Новгородской области».

Аналогичным образом обсуждение технического задания проходит между <...>ым Р.В. и <...> и в других письмах <...> от 17.02.2017.

В переписке от 28.02.2017, 03.03.2017 <...> Р. и <...> обсуждают условия государственного контракта.

<...> <...>

«<...>, посмотри пожалуйста еще контракт»

<...> <...>:

«Добрый день,<...>!
Версия ГК (прим. авт.: государственного контракта) в режиме правки во вложении.
По вопросу ПО, оценщика и отчетных материалов, я полагаю, эти замечания будет легко устранить; важно сделать симметричные условия в случае неисполнения работ. У нас могут быть проблемы с согласованием участия в торгах в случае, если штрафные санкции в случае неисполнения работ будут не симметричными».

<...> <...>:
«<...>, приветствую! а штрафные санкции и будут несемметричными - так в законе написано, а точнее в одном из его постановлений! остальное поправил)) спасибо за помощь!»

<...> <...>:
«Можно хотя бы календарные дни на рабочие заменить?
Мне будет сложно объяснить экономистам, почему мы должны участвовать в аукционе при таких рисках – мы работы за 4 квартал сдаем 31 декабря. Если вы 31 декабря пришлете нам уведомление о том, что хотите получить с нас пени или штраф по причине неполного выполнения (я понимаю, что вряд ли, но гипотетически это возможно) – мы должны будем за 7 календарных дней исправить недостатки, а это будет праздники)»
<...> <...>:

«не очень понял твою просьбу - перезвони!»

Необходимо отметить, что вышеуказанная просьба представителя ПАО «Ростелеком» (относительно замены календарных дней на рабочие в проекте государственного контракта) была учтена Министерством и согласно пункту 8.6 проекта государственного контракта (в составе Аукционной документации):

«в случае ненадлежащего исполнения Исполнителем обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств (в том числе гарантийного обязательства), Исполнитель обязан в срок не позднее 7 (Семи) рабочих дней со дня получения требования Заказчика об уплате штрафа оплатить ему штраф в размере 10 % от цены контракта, т.е. … рублей».

Содержание всех вышеуказанных писем указывает на согласование Департаментом с ПАО «Ростелеком» условий конкурсной документации, в том числе и проекта государственного контракта задолго до даты его проведения.

В данной связи, необходимо отметить, что положения о требованиях к лицензиям, предложенные <...>ым Р.В. вошли в финальный вариант Документации об аукционе.

Согласно пункту 9.3.1 Документации об аукционе от 14.04.17:

«для оказания услуг по настоящему электронному аукциону Исполнитель должен обладать следующими действующими лицензиями выдаваемыми

1. ФСТЭК России на деятельность по технической защите конфиденциальной информации, с видами работ и услуг, предусмотренными подпунктами б, д, е пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2012 г. N 79 "О лицензировании деятельности по технической защите

конфиденциальной информации"

2. ФСБ России на осуществление разработки, производства, распространения шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнения работ, оказания услуг в области шифрования информации, технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) с видами работ предусмотренными пунктами 12, 13, 14, 18, 20 перечня выполняемых работ и оказываемых услуг, составляющих лицензируемую деятельность, в отношении шифровальных (криптографических) средств, являющегося приложением к Положению, утвержденному постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 313».

Кроме того, необходимо отметить следующее.

Согласно Федеральному закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 99-ФЗ) деятельность по технической защите конфиденциальной информации согласно подлежит лицензированию (подпункт 5 пункта 1 статьи 12 Закона № 99-ФЗ).

В соответствии с подпунктом «е» пункта 4 Положения о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации (утв. Постановлением Правительства РФ от 03.02.2012 № 79) (далее – Положение о лицензировании), лицензированию подлежат, в частности, следующие услуги:

- услуги по установке, монтажу, наладке, испытаниям, ремонту средств защиты информации (технических средств защиты информации, защищенных технических средств обработки информации, технических средств контроля эффективности мер защиты информации, программных (программно-технических) средств защиты информации, защищенных программных (программно-технических) средств обработки информации, программных (программно-технических) средств контроля эффективности защиты информации).

Из ТЗ по аукциону от 14.04.17 следует, что в рамках проведения опытной эксплуатации осуществляются:

- эксплуатация системы защиты информации ГИС «Учет Контингента»;
- анализ, доработка, **наладка системы защиты информации** (далее –СЗИ) ГИС «Учет Контингента»;

- участие в опытной эксплуатации системы защиты информации ГИС «Учет Контингента»;
- анализ и внесение предложений по доработке системы защиты информации.

Анализируя положения Технического задания можно сделать вывод о том, что наладка системы защиты информации была поименована в задании и входила в перечень выполняемых работ, следовательно, требования о наличии лицензии по п. «е», также могли быть включены в требования к участникам.

Однако, данное требование не было включено в требования к участникам, как неопровержимо свидетельствует переписка между Министерством и Обществом, вышеуказанное было совершено намеренно, с учётом того, что лицензии по подп. «е» п. 4 Положения о лицензировании у ПАО «Ростелеком» имелась на момент проведения торгов не на все виды деятельности и отсутствовала именно в отношении наладки СЗИ.

Относительно содержания самого технического задания установлено следующее.

В материалах, представленных прокуратурой Новгородской области, имеется также копия протокола опроса генерального директора ООО «ПРОСОФТ-ВН» (виды деятельности Общества были указаны выше по тексту настоящего заключения и непосредственно связаны с IT-технологиями) в которой он поясняет, что, по его мнению *по аукциону от 14.04.17 на оказание услуг ЦОД, в техническом задании (п1.3) есть условия, ограничивающие конкуренцию, так как указывается, что региональная информационная система размещена в ЦОД, который принадлежит компании ПАО «Ростелеком» и вариантов переноса РИС в другой ЦОД не предусмотрено. Также требуется организация защищённого соединения ЗСПД 1672 путем использования программного криптомаршрутизатора, при этом отсутствует информация о маршрутизаторе и его настройках, а также не указан механизм взаимодействия через ЗСПД 2809 и 2113.*

Иными словами, как отмечает данное лицо, «*не очевидно, какие программные или аппаратные средства потребуются исполнителю для организации взаимодействия*».

Таким образом, указанное мнение подтверждает ограничивающее конкуренцию, необъективное описание объекта закупки по данному аукциону.

С вышеуказанными выводами нельзя не согласиться ввиду того, что, являясь участником аукциона, ПАО «Ростелеком» - коммерческая организация в действительности не могло быть заинтересовано в наличии конкуренции, при этом обеспечить возможность конкуренции, избрав конкурентный способ определения поставщика (коим является открытый аукцион в электронной

форме) на данной закупочной процедуре должен был заказчик.

Кроме того, установлено следующее. Аукционной документацией не предусмотрено ни описания, ни требований к *«ЗСПД 2809» «ЗСПД 2113»*. Условия технического задания содержат информацию лишь о том, что под аббревиатурой *«ЗСПД»* подразумевается понятие – *«защищённая сеть передачи данных»*, без раскрытия содержания цифровых обозначений *«2809», «2113»* и без раскрытия параметров данных защищенных сетей.

Таким образом, потенциальный участник торгов в действительности мог быть лишен возможности оценить рентабельность участия в данной закупочной процедуре и саму возможность исполнения договора.

Из материалов дела № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства следует, что ПАО «Ростелеком» отвечало и на поступавшие в адрес Департамента запросы о разъяснении положений аукционной документации по аукциону от 14.04.17.

Аналогичным образом (как и по ранее указанному аукциону от 10.10.16), учитывая положения Закона о контрактной системе, в соответствии с которым проводился Аукцион, ПАО «Ростелеком» не было наделено соответствующими полномочиями, а Заказчик не обладал правами на делегирование своих полномочий по разработке технического задания, разъяснению условий аукционной документации данному Обществу. Более того, как указывалось ранее, Закон о контрактной системе содержит положения, запрещающие участие в торгах хозяйствующему субъекту, выступавшему в роли специализированной организации (ч. 1, 5 ст. 40 Закона о контрактной системе), что направлено, в том числе и на предотвращение возможных нарушений антимонопольных требований к торгам.

В то же время фактически часть полномочий Заказчика неформально выполняло ПАО «Ростелеком», что подтверждается, в частности, следующей перепиской.

20 апреля 2017 года <...> направил в адрес <...> запросы на разъяснения положений документации об электронном аукционе № 769094, № 768840, поступившие в Департамент в порядке, предусмотренном статьей 65 Закона о контрактной системе.

21 апреля 2017 года <...> направил в адрес <...> ответ:

«Добрый день,<…>!

Разъяснения по запросам во вложении.

Если будут вопросы – звони, буду рад помочь)»

Данное письмо содержит вложенный файл *«Разъяснение конкурсной документации.docx»*

Переписка сотрудника <...> свидетельствует о том, что сотрудники ПАО «Ростелеком» готовили ответ на вышеуказанный запрос.

Впоследствии данные разъяснения ПАО «Ростелеком» были опубликованы Департаментом в ЕИССЗ.

Из вышеуказанного следует, что, во-первых, Заказчик самостоятельно не обладал возможностью разъяснить утверждённую им же документацию. Во-вторых, Заказчик фактически предоставил данное право участнику аукциона – ПАО «Ростелеком» и вёл переговоры относительно потенциальных заявок иных участников.

Следовательно, в нарушение положений Закона о контрактной системе между Заказчиком и участником аукциона (ПАО «Ростелеком») велись переговоры относительно условий документации в части требований, предъявляемым к заявкам других потенциальных участников (относительно лицензий, выдаваемых органами ФСБ, ФСТЭК).

Таким образом, при анализе подготовки и проведения аукциона от 14.04.17 установлены следующие обстоятельства:

- между заказчиком и ПАО «Ростелеком» ещё до публикации извещения о проведении аукциона в ЕИССЗ была достигнута договоренность о проработке аукционной документации в том числе и данным Обществом

- ПАО «Ростелеком» фактически участвовало в подготовке документации

- Начальная (максимальная) цена контракта формировалась по предложениям именно тех хозяйствующих субъектов, направлять запросы в адрес которых заказчику порекомендовало Общество, фактически она была сформирована исключительно по предложениям филиалов ПАО «Ростелеком»,

- ПАО «Ростелеком» были представлены запросы на разъяснение положений аукционной документации от других потенциальных претендентов на участие в аукционе, Обществом, а не Заказчиком давались ответы на запросы,

- конкуренция на аукционе от 14.04.17 отсутствовала.

Комиссия приходит к выводу, что все изложенные обстоятельства неопровержимо свидетельствуют о предоставлении преимущественных условий для участия в аукционе от 14.04.17 для ПАО «Ростелеком».

Подтверждаются факты взаимодействия до осуществления рассмотренных закупочных процедур и объяснениями бывшего руководителя Департамента (осуществлявшего свои полномочия во время проведения рассматриваемых закупочных процедур) -<...>, который поясняет, что вопросы технической документации обсуждались с представителями ПАО «Ростелеком», с которым осуществлялось «взаимодействие».

В ходе заседания Комиссии по рассмотрению дела № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства представители Министерства фактов взаимодействия с Обществом не отрицали, пояснив, что переговоры с ПАО «Ростелеком» велись в связи с тем, что сотрудники Министерства, на которых были возложены обязанности по подготовке аукционных документаций по аукциону от 10.10.16 и аукциону от 14.04.17, не обладали профессиональными компетенциями в сфере IT-технологий, достаточными для составления технического задания. Для получения квалифицированных консультаций осуществлялось взаимодействие с ПАО «Ростелеком». Аналогичные письменные пояснения были ранее представлены Министерством (исх. от 30.01.18 № ОН-488-И).

Вышеизложенные доводы не влияют на квалификацию действий Министерства образования по части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, не свидетельствуют об отсутствии выявленных фактов предоставления преимущественных условий участия в торгах.

От заинтересованного лица - ПАО «Ростелеком» пояснений по делу № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства не поступало.

Заключение об обстоятельствах дела № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства было изготовлено «12» марта 2018 года и содержало выводы Комиссии о необходимости квалификации действий Министерства в качестве нарушения предусмотренного частью 1 статьи 17, в том числе пунктом 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

На вышеуказанное заключение какие-либо возражения от лиц, участвующих в деле № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства, не поступали.

Следует отметить, что согласно статье 8 Закона о контрактной системе, контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Как установлено Управлением, конкуренция на рассмотренных аукционах от 10.10.16 и 14.04.17 отсутствовала.

Вышеизложенные обстоятельства дела № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства в их совокупности указывают на то, что Министерством были созданы преимущественные условия для участия общества Ростелеком в аукционах от 10.10.16 и 14.04.17, выразившиеся в доступе сотрудников общества к информации, находящейся в ведении Министерства образования.

При этом ПАО «Ростелеком» неоправданно (автоматически) получало преимущества при участии в рассмотренных закупочных процедурах.

Собранные по делу № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства доказательства свидетельствуют, что общество Ростелеком изначально было определено Министерством в качестве предполагаемого исполнителя работ, при этом Министерство, предоставляя преимущества данному Обществу, вело с последним переговоры (переписку) и консультации как до опубликования извещения так и в процессе проведения процедур определения поставщика относительно тех либо иных условий документации по торгам, государственных контрактов, запросов на разъяснения положений документации.

Совокупность собранных по делу № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства доказательств указывает, что рассмотренные действия Министерства образования противоречат принципам контрактной системы, направленной на формирование равных условий при проведении закупок, а также вышеуказанным антимонопольным требованиям к торгам, установленным статьей 17 Закона о защите конкуренции и образуют состав нарушения, предусмотренного частью 1 статьи 17, в том числе пунктом 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

На основании всего изложенного, 19.04.18 Управлением было принято (изготовлено в полном объёме) решение по делу № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства, согласно которому Министерство образования признано нарушившим ч. 1 ст. 17, в т.ч. п. 2 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции

Ответственность за вышеуказанное нарушение антимонопольного законодательства предусмотрена ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ.

Согласно ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ, поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 настоящего Кодекса, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ, действия (бездействие) должностных лиц

федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 статьи 14.32 настоящего Кодекса, -

влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Событие административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ, установлено вступившим в законную силу решением Управления.

Постановлением Администрации Новгородской области от 11.01.08 № 3 утверждено Положение о департаменте образования и молодёжной политики Новгородской области (далее – Положение).

Согласно п 4.1. Положения, Департамент возглавляет руководитель департамента, который назначается на должность Губернатором Новгородской области по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, и освобождается от должности Губернатором Новгородской области, согласно п. 4.2 Положения руководитель департамента осуществляет руководство департаментом на принципах единоначалия.

В соответствии с п. 3.1.18 Положения определены полномочия Департамента, к каковым, помимо прочего относятся создание, формирование и ведение региональных информационных систем в системе образования (п. 3.1.18), выполнение функций государственного заказчика области (п. 3.1.36).

В период подготовки и проведения рассмотренных в деле № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства торгов, руководство деятельностью Департамента образования и молодёжной политики Новгородской области осуществлял <...> (трудовые договоры от 31.07.15, 17.02.17, распоряжения председателя правительства Новгородской области о приёме на работу <...> от 03.08.15 № 242-рл, от 20.02.17 № 125-рл).

Согласно должностной инструкции руководителя Департамента образования и молодёжной политики Новгородской области (утверждённой Губернатором Новгородской области 24.09.15), на руководителя

Департамента возлагается, в частности, обязанность осуществлять руководство департаментом на принципах единоначалия (п.2.1), создание, формирование и ведение региональных информационных систем в сфере образования (2.2.18), выполнение функций государственного заказчика области (2.2.35).

В своей деятельности руководитель департамента руководствуется Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, Уставом Новгородской области, областными законами и постановлениями Новгородской областной Думы, указами Губернатора Новгородской области, постановлениями и распоряжениями Правительства Новгородской области, Положением о департаменте образования и молодёжной политики Новгородской области (п.1 должностной инструкции).

Таким образом, <...> в своей деятельности по руководству Департаментом на принципах единоначалия, должен был руководствоваться и соблюдать императивные требования действующего законодательства, в том числе и требования Закона о защите конкуренции. В соответствии со ст. 2.4 КоАП РФ, административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Неисполнение <...> своих служебных обязанностей руководителя Департамента надлежащим образом привело к нарушению Департаментом антимонопольного законодательства, установленного решением Управления от 19.04.18 по делу № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства.

В связи с вышеизложенным, 17.08.2018 ведущим специалистом-экспертом Управления <...> был составлен протокол по делу об административном правонарушении в отношении <...> О месте и времени составления протокола <...> был уведомлен надлежащим образом, при составлении протокола <...> присутствовал лично.

При составлении протокола <...> каких-либо возражений, дополнений, пояснений не представлял. В протоколе сделана запись об отсутствии пояснений. Копия протокола была вручена <...> ., о чём свидетельствует расписка от 17.08.18.

Относительно времени совершения административного правонарушения установлено следующее. Ограничение конкуренции органом власти (несоблюдение антимонопольных требований к торгам) – Департаментом, находившимся в рассматриваемый период под руководством должностного лица - <...>, фактически осуществлялось (продолжалось) при подготовке и проведении торгов:

по аукциону от 10.10.16 в сентябре-октябре 2016 года и в период с февраля

по май 2017 года по аукциону от 14.04.17, как это следует из решения Новгородского УФАС России по делу № А-1/18 о нарушении антимонопольного законодательства.

Дело о нарушении антимонопольного законодательства № А-1/18 возбуждено приказом Управления № 2/18 от 12.01.18.

Факт нарушения антимонопольного законодательства установлен Решением Новгородского УФАС России по делу № А-1/18, изготовленным в полном объёме 19.04.18. Срок давности привлечения к административной ответственности по ст. 14.9 КоАП, установленный ч.6 ст. 4.5 КоАП и составляющий один год со дня вступления в силу решения антимонопольного органа, на дату вынесения настоящего постановления не истёк.

Время совершения (выявления) нарушения: 12.01.18. Место совершения нарушения: г. Великий Новгород.

От <...> поступило письменное ходатайство (вх. от 17.08.18 № 5148) о назначении рассмотрения настоящего дела на 17.08.18. Указанное ходатайство было рассмотрено и удовлетворено, с учётом поступившего ходатайства, определением от 17.08.18 о назначении времени и места рассмотрения дела об административном правонарушении № 22-а/18 рассмотрение данного дела назначено на 17.08.18.

О времени и месте рассмотрения настоящего дела<...> был уведомлен надлежащим образом, о чём свидетельствует расписка о получении копии определения о назначении времени и места рассмотрения дела 17.08.2018 в 12 часов 18 мин. На рассмотрении дела <...> присутствовал лично. Каких-либо пояснений, возражений не представлял.

При назначении административного наказания <...> выяснялись и были учтены в соответствии с требованиями части 3 статьи 4.1 КоАП РФ характер совершенного им административного правонарушения, иные обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении в соответствии со статьей 26.1 КоАП РФ.

Вина должностного лица <...> в совершении инкриминируемого административного правонарушения выразилась в форме неосторожности. <...> не предвидел возможности наступления вредных последствий своих действий, хотя должен был и мог их предвидеть.

В качестве обстоятельства, смягчающего административную ответственность учитывается тот факт, что <...> ранее к ответственности за аналогичные правонарушения не привлекался.

Иных обстоятельств, смягчающих административную ответственность <...> не установлено.

Обстоятельств, отягчающих административную<...> , предусмотренных

статьи 4.3 КоАП РФ, не установлено.

При назначении административного наказания учтены фактические обстоятельства дела, наличие смягчающего административную ответственность обстоятельства, отсутствие отягчающих административную ответственность обстоятельств.

Допущенных при производстве по делу об административном правонарушении нарушений процессуальных требований, установленных КоАП РФ, последствием которых явилось необеспечение лицу, в отношении которого возбуждено рассматриваемое дело, предусмотренных КоАП РФ гарантий, не установлено.

Все процессуальные права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, соблюдены.

Исходя из вышеизложенного и руководствуясь статьями 1.7, 14.9, 23.48, 29.9, 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

П О С Т А Н О В И Л:

1. Признать должностное лицо - руководителя (бывшего) Департамента образования и молодёжной политики Новгородской области - <...> виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Применить к <...> меру ответственности в виде административного штрафа в размере 15 000 рублей 00 коп. (пятнадцать тысяч рублей 00 копеек).

3. Сумму штрафа <...>надлежит перечислить в бюджет:

ИНН 5321047553
КПП 532101001
Получатель: УФК по Новгородской области (Новгородское УФАС России)
Счет: 40101810900000010001
Банк: Отделение Новгород
БИК: 044959001
Кор. счет: Нет
ОКТМО 49701000
Код БК: 16111602010016000140
(Штраф за нарушение антимонопольного законодательства)

Согласно пункту 1 статьи 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлечённым к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьёй 31.5 КоАП РФ.

В трёхдневный срок со дня уплаты штрафа <...> надлежит представить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области надлежащим образом заверенные копии платёжных документов.

Согласно части 1 статьи 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного штрафа.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в судебном порядке в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

Заместитель руководителя

Новгородского УФАС России
<...>