РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «29» сентября 2020 года

В полном объеме решение изготовлено «06» октября 2020 года

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: заместителя председателя Апелляционной коллегии: «<...>»; членов Апелляционной коллегии: «<...>»; «<...>»; «<...>»,

в присутствии (в том числе по видео-конференц-связи): от АУ «Югорский НИИ информационных технологий»: «<…>» (по доверенности); от ООО «ФинПромМаркет-XXI»: «<...>» (по доверенности); от Ханты-Мансийского УФАС России: «<...>»,

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу АУ «Югорский НИИ информационных технологий» на решение Ханты-Мансийского УФАС России от 02.06.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/17-523/2019,

УСТАНОВИЛА:

на рассмотрение Апелляционной коллегии в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) поступила жалоба АУ «Югорский НИИ информационных технологий» на решение Ханты Манскийского УФАС России от 02.06.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/17-523/2019 (далее также соответственно — жалоба, Решение, Дело).

По результатам рассмотрения Дела Ханты Манскийским УФАС России принято решение о наличии в действиях АУ «Югорский НИИ информационных технологий» (далее также – АУ «ЮНИИИТ», Заявитель) нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, выразившегося в неуказании в закупочной документации по трем закупкам (извещения № 31807031809, № 31907463882, № 31908070354) порядка оценки и методики начисления баллов по критерию «Качественные и функциональные характеристики объекта закупки».

АУ «ЮНИИИТ» с вынесенным решением Ханты Манскийского УФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/17-523/2019 не согласно, просит его отменить.

Доводы Заявителя изложены в жалобе. В частности, АУ «ЮНИИИТ» указывает, что в закупочной документации по каждой из трех закупок имеется вся необходимая информация о порядке оценки и методике начисления баллов.

В ходе рассмотрения жалобы установлено следующее.

В Ханты-Мансийское УФАС России поступило обращение ООО «ФинПромМаркет-XXI» (вх. № 1329-О от 23.07.2019), содержащее сведения о признаках нарушения антимонопольного законодательства в действиях Заявителя при проведении закупок на выполнение работ по модернизации, по методическому обеспечению развития цифрового образования и внедрения «Цифровой образовательной платформы общеобразовательных организаций ХМАО – Югры» (далее — Платформа), по развитию специального программного обеспечения Платформы, по результатам рассмотрения которого Ханты-Мансийским УФАС России было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/17-523/2019.

В ходе рассмотрения Дела Ханты-Мансийским УФАС России было установлено следующее.

АУ «ЮНИИИТ» осуществляет закупочную деятельность в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках) и Положением о закупках товаров, работ, услуг в АУ «ЮНИИИТ», утвержденным протоколом наблюдательного совета АУ «ЮНИИИТ» от 20.12.2016, после 28.12.2018 - Положением о закупках товаров, работ, услуг в АУ «ЮНИИИТ», утвержденным протоколом наблюдательного совета АУ «ЮНИИИТ» от 28.12.2018, после 27.05.2019 - Положением о закупках товаров, работ, услуг в АУ «ЮНИИИТ», утвержденным протоколом наблюдательного совета АУ «ЮНИИИТ» от 27.05.2019 (далее — Положение о закупках).

16.10.2018 на официальном сайте https://zakupki.gov.ru АУ «ЮНИИИТ» было размещено извещение № 31807031809 о проведении закупки способом запроса предложений в электронной форме на выполнение работ по модернизации Платформы (далее соответственно – Закупка 1), а также закупочная документация Закупки 1.

В соответствии с извещением № 31807031809 предметом Закупки 1 являлось выполнение работ по модернизации Платформы, цена

контракта - 29 116 000,00 рублей, срок выполнения работ — до 14.12.2018.

В соответствии с протоколом вскрытия конвертов от 22.10.2018 на участие в Закупке 1 поступила одна заявка от ООО «Веб-Мост».

Согласно протоколу рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе предложений в электронной форме от 22.10.2018 № 31-2018 заявка ООО «Веб-Мост» признана соответствующей закупочной документации Закупки 1, победителем признано ООО «Веб-Мост».

В соответствии с приложением № 1 к части II «Информационная карта» к закупочной документации Закупки 1 (далее — Информационная карта Закупки 1), оценка заявок участников Закупки 1 осуществлялась по следующим критериям:

Наименование критерия	Значимость критериев, %
Цена договора	30
Качественные и функциональные характеристики объекта закупки	50
Опыт работы участника в области разработки, создания, модернизации или сопровождения информационных систем автоматизации учебного процесса и деятельности образовательных учреждений	20

29.01.2018 на официальном сайте https://zakupki.gov.ru АУ «ЮНИИИТ» было размещено извещение № 31907463882 о проведении закупки способом запроса предложений в электронной форме на выполнение работ по методическому обеспечению развития цифрового образования и внедрения Платформы (далее – Закупка 2), а также закупочная документация Закупки 2.

В соответствии с извещением № 31907463882 предметом Закупки 2 являлось выполнение работ по методическому обеспечению развития цифрового образования и внедрения Платформы, цена контракта — 4 006 666,67 рублей, срок выполнения работ — до 31.05.2019.

В соответствии с материалами Дела на участие в Закупке 2 поступила одна заявка от ООО «Веб-Мост».

Согласно протоколу рассмотрения и оценки заявок на участие в

запросе предложений в электронной форме от 08.02.2019 № 03-2019 заявка ООО «Веб-Мост» признана соответствующей закупочной документации Закупки 2, победителем признано ООО «Веб-Мост».

В соответствии с приложением № 1 к части II «Информационная карта» к закупочной документации Закупки 2 (далее — Информационная карта Закупки 2), оценка заявок участников Закупки 2 осуществлялась по следующим критериям:

Наименование критерия	Значимость критериев, %
Цена договора	30
Качественные характеристики объекта закупки	60
Опыт работы участника в области разработки, создания, модернизации или сопровождения информационных систем автоматизации учебного процесса и деятельности образовательных учреждений	10

05.07.2019 на официальном сайте https://zakupki.gov.ru АУ «ЮНИИИТ» было размещено извещение № 31908070354 о проведении открытого конкурса в электронной форме на выполнение работ по развитию специального программного обеспечения Платформы (далее – Закупка 3), а также конкурсная документация Закупки 3.

В соответствии с извещением № 31908070354 предметом Закупки 3 являлось выполнение работ по развитию специального программного обеспечения Платформы, начальная (максимальная) цена контракта — 50 625 000,00 рублей, срок выполнения работ — до 14.12.2019.

В соответствии с протоколом вскрытия конвертов с заявками на участие в процедуре открытый конкурс в электронной форме от 08.08.2019 № 42-2019 на участие в Закупке 3 поступили заявки от ООО «Веб-Мост» и ООО «Алсоп».

Согласно протоколу рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме от 09.08.2019 № 42-1-2019 заявки ООО «Веб-Мост» и ООО «Алсоп» признаны соответствующей закупочной документации Закупки 3.

Согласно протоколу оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе в электронной форме от 12.08.2019 № 42-2-2019

победителем Закупки 3 было признано ООО «Веб-Мост».

В соответствии с приложением № 1 к части II «Информационная карта» к конкурсной документации Закупки 3 (далее — Информационная карта Закупки 3), оценка заявок участников Закупки 3 осуществлялась по следующим критериям:

Наименование критерия	Значимость критериев, %
Цена договора	30
Качественные и функциональные характеристики объекта закупки	30
Опыт работы участника в области разработки, создания, модернизации или сопровождения информационных систем автоматизации учебного процесса и деятельности образовательных учреждений	40

Ханты-Мансийское УФАС России пришло к выводу, а также из Решения следует, что закупочная документация Закупки 1 и конкурсная документация Закупки 3 в рамках критерия «Качественные и функциональные характеристики объекта закупки», а также закупочная документация Закупки 2 в рамках критерия «Качественные характеристики объекта закупки» не содержат сведений о том, какие конкретно документы (информация), их количество и какого содержания обязан предоставить участник закупок для получения определенного количества баллов по каждому критерию, а также о том, в каком порядке, с учетом какой шкалы значимости, исходя из каких параметров закупки оцениваются заявки участников закупок.

На основании изложенного, Решением Ханты-Мансийского УФАС России АУ «ЮНИИИТ» признано нарушившим часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

По результатам рассмотрения жалобы АУ «Югорский НИИ информационных технологий» на решение Ханты Манскийского УФАС России от 02.06.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/17-523/2019 Апелляционная коллегия установила следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при

проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

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

Таким образом, для установления нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции требуется, в том числе: установление конкретных действий организатора соответствующих торгов, запроса котировок, запроса предложений; установление признаков ограничения конкуренции, а также причинно-следственной связи между такими действиями и признаками ограничения конкуренции.

Исходя из пунктов 13, 14 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны, в том числе, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в такой закупке.

Согласно пункту 4 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.05.2018, использование заказчиком оценочных критериев выбора поставщика не является нарушением, если эти критерии носят измеряемый характер и соответствие участника закупки названным

критериям может быть установлено объективно.

В соответствии с постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.12.2012 № 11237/12 по делу № А41-10785/11, организатор торгов должен обеспечить публичность и открытость торгов по составу надлежащих участников, единые и понятные для участников требования к конкурсной документации, процедуре участия в торгах, максимально четкие критерии отбора победителя, обеспечивающие сопоставимость поданных участниками предложений, в том числе с учетом реальности их осуществления и эффективности.

Апелляционная коллегия приходит к выводу о том, что порядки оценки участников по критерию «Качественные и функциональные характеристики объекта закупки», установленному приложением № 1 к части II «Информационная карта» к закупочной документации Закупки 1, и по критерию «Качественные характеристики объекта закупки», установленному приложением № 1 к части II «Информационная карта» к закупочной документации Закупки 2, в соответствии с которыми 25 баллов присваивается участнику если предложение изложено непоследовательно: предлагаемые формы, методы, способы, алгоритмы и т.д. выполнения работ носят формальный характер; 50 баллов — если предложение представлено в краткой форме (не достаточно детализировано); 75 баллов — если предложение содержит излишнее количество неинформативных в рамках настоящего показателя данных; 100 баллов — если предложение детализированное и содержательно проработанное, не позволяют участникам закупок получить достоверную и понятную информацию о порядке присвоения баллов поданным заявкам ввиду неясно сформулированных требований в указанном критерии.

Апелляционная коллегия также приходит к выводу о том, что критерий «Качественные и функциональные характеристики объекта закупки», установленный приложением № 1 к части II «Информационная карта» к конкурсной документации Закупки 3, в соответствии с которым от 25 до 100 баллов участникам начисляется исходя из содержания в предложении описания реализуемых функциональных требований в соответствии с требуемыми функциональными характеристиками п. 4.4.1.1-4.4.1.9, п. 4.4.2.1-4.4.2.8, п. 4.4.3.1-4.4.3.12, п. 4.4.4.1-4.4.4.12 Технического задания, не содержит конкретных требований к документам или информации, которые должны быть представлены в заявках, а также не позволяет потенциальным участникам понять потребности заказчика.

Исходя из изложенного, а также по итогам рассмотрения материалов

Дела, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что критерий «Качественные и функциональные характеристики объекта закупки», установленный АУ «ЮНИИИТ» в закупочной документации Закупки 1 и конкурсной документации Закупки 3, а также критерий «Качественные характеристики объекта закупки», установленный АУ «ЮНИИИТ» в закупочной документации Закупки 2, не носят измеряемый характер и соответствие участников закупок указанным критериям не может быть установлено объективно, что могло привести к злоупотреблениям со стороны организаторов торгов и не обеспечивало равные права и возможности для участников закупки и равные условия для участия в закупке.

Апелляционной коллегией установлено, что Департаментом информационных технологий и цифрового развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры передано АУ «ЮНИИИТ» по государственному заданию на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годы, на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годы, на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годы выполнение государственных работ по созданию и развитию (модернизации) информационных систем, в том числе государственных информационных систем, являющихся государственной нуждой.

Также установлено, что Правительством Ханты-Мансийского автономного округа — Югры АУ «ЮНИИИТ» наделено полномочиями Департамента информационных технологий и цифрового развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по выполнению функций в области информационных технологий посредством включения АУ «ЮНИИИТ» в пункт 1 Перечня государственных учреждений Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, выполняющих функции в области информационных технологий, утвержденного распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25.05.2018 № 250-рп.

Из положений части 1 и пункта 1 части 2 статьи 1 Закона о закупках следует, что предметом закупок могут быть работы, услуги, необходимые для непосредственного удовлетворения потребностей автономных учреждений, то есть когда автономные учреждения сами являются потребителями (получателями) таких работ (услуг).

В соответствии с постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27.11.2015 № Ф08-8570/2015 по делу № А22-1093/2015 из сравнительного анализа буквального содержания и смысла статьи 1 Закона о закупках и статьи 1 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 № 44-ФЗ) следует, что Закон о закупках определяет порядок закупок для нужд самих автономных учреждений. В тех же случаях, когда автономные учреждения выступают государственными заказчиками в силу наделения их соответствующими полномочиями государственными органами и производят закупки для удовлетворения государственных нужд, Закон о закупках и предусмотренные им Положения о закупках, утвержденные наблюдательными советами автономных учреждений, не подлежат применению.

В этих случаях автономные учреждения как государственные заказчики должны определять поставщиков (подрядчиков, исполнителей) конкурентными способами, указанными в статье 24 Закона № 44-ФЗ, т.е. на открытых, закрытых конкурсах, аукционах, путем запроса котировок, запроса предложений и только в определенных случаях - у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Выбор правового регулирования определяется тем, для чьих нужд, государственных или собственных, автономное учреждение производит закупку (постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27.11.2015 № Ф08-8570/2015 по делу № А22-1093/2015).

Кроме того, согласно определению Верховного суда Российской Федерации от 19.05.2016 № 308 ЭС16 59 действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрен запрет на привлечение к выполнению государственного задания третьих лиц, однако выбор такого лица и последующее заключение гражданско-правового договора должен осуществляться с соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, поскольку выполнение государственного задания обеспечивает государственные нужды и финансируется исключительно бюджетными средствами, предназначенными на эти цели.

Исходя из изложенного, Апелляционная коллегия пришла к выводу, что АУ «ЮНИИИТ» должно было выполнить переданные ему по государственному заданию работы по модернизации и развитию «Цифровой образовательной платформы общеобразовательных организаций ХМАО — Югры», а также по методическому обеспечению развития цифрового образования своими силами либо с привлечением поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в порядке, предусмотренном Законом № 44-ФЗ.

Указанные выводы Апелляционной коллегии подтверждаются судебной практикой (решения Арбитражного суда Пермского края от 14.02.2017 по

делу № А50 9657/2016, от 07.11.2014 по делу № А50-15982/2014, постановления Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.05.2017 № 17АП-4127/2017-АК, от 12.02.2015 № 17АП-17545/2014-АК).

Апелляционная коллегия также отмечает, что Ханты-Мансийское УФАС России пришло к обоснованному выводу об отсутствии антиконкурентного соглашения между АУ «ЮНИИИТ» и ООО «Веб-Мост» в связи со следующим.

Пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлено, что 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 координация 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.

В соответствии с пунктом 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции, соглашение — это договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Следовательно, при квалификации тех или иных действий хозяйствующих субъектов в качестве соглашения, обязательным является наличие и доказанность волеизъявления всех сторон соглашения.

При этом в соответствии с Разъяснением Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах», утвержденным протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3, факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств, так и совокупности косвенных доказательств.

Кроме того, согласно «Обзору по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере», утвержденному Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 16.03.2016, факт заключения хозяйствующими субъектами антиконкурентного соглашения может быть доказан только с использованием совокупности доказательств, в том числе включая

фактическое поведение хозяйствующих субъектов.

Указанная позиция также находит отражение в судебной практике, например, в постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 15.08.2017 № Ф10-2426/2017 по делу № А64-4040/2016 суд указал, что при доказывании антиконкурентных соглашений необходимо оценивать всю «полноту сбора доказательств, их «весомость» как в отдельности, так и в совокупности».

Апелляционной коллегией установлено, что в материалах Дела не имеется, а также Ханты-мансийским УФАС России не установлено фактов и обстоятельств, которые свидетельствовали бы о скоординированности действий АУ «ЮНИИИТ» и ООО «Веб-Мост» и наличии в их действиях признаков нарушения пункта 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Относительно довода Заявителя о несвоевременном направлении в адрес АУ «ЮНИИИТ» копии изготовленного в полном объеме Решения Апелляционной коллегией установлено следующее.

Резолютивная часть Решения была оглашена Ханты-Мансийским УФАС России 20.05.2020, в полном объеме Решение было изготовлено 02.06.2020 и направлено лицам, участвующим в деле, по почте 07.07.2020.

Согласно части 2 статьи 49 Закона о защите конкуренции резолютивная часть решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежит оглашению по окончании рассмотрения дела, должна быть подписана всеми членами комиссии, участвовавшими в принятии решения, и приобщена к делу. Решение должно быть изготовлено в полном объеме в течение десяти рабочих дней со дня оглашения резолютивной части решения. Копии такого решения немедленно направляются или вручаются лицам, участвующим в деле. Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Апелляционная коллегия отмечает, что нарушение срока изготовления решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства не является безусловным основанием для отмены такого решения. Данный вывод подтверждается судебной практикой (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.11.2016 Ф05-16829/2016 по делу № А40-38432/16; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 31.03.2016 № Ф09-1795/16 по делу № А60-31843/2015).

Исходя из изложенного, решение Ханты-Мансийского УФАС России от 02.06.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/17-523/2019 соответствует требованиям Закона о защите

конкуренции и не нарушает единообразие практики применения антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

оставить жалобу АУ «Югорский НИИ информационных технологий» на решение Ханты-Мансийского УФАС России от 02.06.2020 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086/01/17-523/2019 без удовлетворения.

Заместитель председателя

Апелляционной коллегии: _____ «<...>»

Члены

Апелляционной коллегии: _____ «<...>»

_____ «<...>»

_____ «<...>»

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1. статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.