

## РЕШЕНИЕ

по жалобе № 3-09/54-2016

23 августа 2016 года

г. Пенза, ул. Урицкого, 127

Комиссия Пензенского УФАС России по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1. Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Комиссия Управления) в составе:

- ..... – и.о. руководителя управления, председателя Комиссии;
- ..... – начальника отдела контроля органов власти и рекламы, члена Комиссии;
- ..... – главного специалиста - эксперта отдела контроля органов власти и рекламы, члена Комиссии;
- ..... – государственного инспектора отдела контроля органов власти и рекламы, члена Комиссии;

при участии:

со стороны государственного автономного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Институт регионального развития Пензенской области» (далее – Учреждение):

- ..... – представителя по доверенности от 18.08.2016 № б/н;
- ..... – представителя по доверенности от 18.08.2016 № б/н;

со стороны Министерства образования Пензенской области (далее – Министерство):

- ..... – заместителя начальника Управления кадровой политики и организационно-правовой работы Министерства по доверенности от 18.08.2016 № 1971ин/01-15;
- ..... – заместителя начальника Управления развития общего образования Министерства по доверенности от 18.08.2016 № 1970ин/01-15;

со стороны ООО «Центр бюджетного учета «Интеркомп» заявлено ходатайство от 18.08.2016 вх. № 207-ф о рассмотрении поданной жалобы в отсутствие представителя Общества,

рассмотрев жалобу ООО «Центр бюджетного учета «Интеркомп» (а/я 244, г. Москва, 101000) на действия Заказчика – государственного автономного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования

«Институт регионального развития Пензенской области» (ул. Попова, д. 40, г. Пенза, 440049) при организации и проведении открытого конкурса на оказание услуг по созданию и внедрению регионального сегмента единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам «Контингент обучающихся» и интеграцию с подсистемами «Электронный детский сад», «Зачисление детей в образовательное учреждение (Электронная школа)» информационной системы Пензенской области «Электронная система образования Пензенской области (ЭСО)» (извещение № 31603893969) в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области 10 августа 2016 года поступила жалоба ООО «Центр бюджетного учета «Интеркомп» (а/я 244, г. Москва, 101000) на действия Заказчика – государственного автономного образовательного учреждения дополнительного профессионального образования «Институт регионального развития Пензенской области» (ул. Попова, д. 40, г. Пенза, 440049) при организации и проведении открытого конкурса на оказание услуг по созданию и внедрению регионального сегмента единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам «Контингент обучающихся» и интеграцию с подсистемами «Электронный детский сад», «Зачисление детей в образовательное учреждение (Электронная школа)» информационной системы Пензенской области «Электронная система образования Пензенской области (ЭСО)» (извещение № 31603893969) (далее – Конкурс).

Из жалобы заявителя следует, что проводимый Учреждением в соответствии с требованиями Федерального закона от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее – Закон о закупках) Конкурс является закупкой для нужд Пензенской области, в связи с чем должен быть осуществлен в соответствии с требованиями 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).

Правовая позиция Учреждения изложена в письменном отзыве от 18.08.2016 № 01-16/791.

На заседании Комиссии Управления представители Учреждения с доводами, изложенными в жалобе, не согласились. Пояснили, что региональный сегмент «Контингент обучающихся» внедряется в соответствии с распоряжениями Правительства РФ от 25.10.2014 № 2125-р, от 14.02.2015 № 236-р и распоряжениями Правительства Пензенской области от 29.12.2015 № 506-рП и от 17.03.2016 № 98-рП. Техническое задание рассматриваемой закупки утверждено председателем рабочей группы – председателем Правительства Пензенской области Ю.И. Кривовым. Указали, что Закон о закупках устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг, в том числе автономными учреждениями, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального

образования в совокупности превышает пятьдесят процентов. Учредителем Учреждения является Пензенская область, функции и полномочия которого осуществляет Министерство образования Пензенской области. Также Учреждение имеет Положение о закупках, регулирующее его закупочную деятельность. Дополнили, что согласно конкурсной документации заказчиком закупки является ГАОУ ДПО «Институт регионального развития Пензенской области», договор по результатам закупки также будет подписан Учреждением.

Комиссия Управления в соответствии с уведомлением – требованием от 11.08.2016 № 3075-3 назначена на 18 августа 2016 года.

На основании части 14.1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции рассмотрение жалобы было отложено на 23.08.2016 года 16 часов 00 минут.

Изучив представленные документы, заслушав пояснения лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, Комиссией Управления установлено следующее.

Статьей 18.1 Закона о защите конкуренции установлен порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Законом о закупках, за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Как следует из представленных документов, 15.07.2016 в сети Интернет на официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) размещено извещение № 31603893969 о проведении открытого конкурса «Оказание услуг по созданию и внедрению регионального сегмента единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам «Контингент обучающихся» и интеграцию с подсистемами «Электронный детский сад», «Зачисление детей в образовательное учреждение (Электронная школа)» информационной системы Пензенской области «Электронная система образования Пензенской области (ЭСО)» и конкурсная документация (далее – Документация).

В соответствии с пунктами 2.1, 2.2, 2.3. Документации качество услуг, функциональные и технические характеристики услуг - согласно Приложению № 1 «Техническое задание» (далее - Техническое задание).

Из представленных документов следует, что Техническое задание утверждено заместителем Председателя Правительства Пензенской области Ю.И К...

Согласно пункту 3.3. Технического задания заказчиком услуг по созданию и

внедрению регионального сегмента единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам «Контингент обучающихся» и интеграцию с подсистемами «Электронный детский сад», «Зачисление детей в образовательное учреждение (Электронная школа)» информационной системы Пензенской области «Электронная система образования Пензенской области (ЭСО) (далее – Региональный сегмент) является Министерство образования Пензенской области.

Пунктом 4.2. Технического задания предусмотрено, что Региональный сегмент – информационная система Пензенской области, являющаяся частью Межведомственной системы, предназначенная для учета контингента обучающихся Пензенской области в рамках Межведомственной системы.

Создание Регионального сегмента направлено на достижение следующих целей:

- повышение эффективности государственного и муниципального управления в сфере образования за счет использования современных информационных технологий;
- повышение качества оказания населению государственных и муниципальных услуг в электронном виде в образовательной сфере.

Предметом Конкурса является оказание услуг по созданию и внедрению регионального сегмента единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам «Контингент обучающихся» и интеграцию с подсистемами «Электронный детский сад», «Зачисление детей в образовательное учреждение (Электронная школа)» информационной системы Пензенской области «Электронная система образования Пензенской области.

В соответствии с разделом 1 Концепции создания единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2014 N 2125-р, Концепция создания единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам (далее - Концепция) разработана в целях создания единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам (далее соответственно - обучающиеся, межведомственная система).

Межведомственная система представляет собой комплекс информационных систем, предназначенных для учета контингента обучающихся, взаимосвязанных с информационными системами органов государственной власти и государственных внебюджетных фондов, содержащих персональные данные несовершеннолетних (далее - ведомственные информационные системы). Информационное взаимодействие ведомственных информационных систем друг с другом осуществляется посредством инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном формате (далее - инфраструктура электронного правительства).

Общую координацию деятельности по созданию межведомственной системы осуществляют Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Министерство образования и науки Российской Федерации.

Согласно Плану мероприятий ("дорожной карте") по созданию единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам, утвержденному распоряжением Правительства РФ от 14.02.2015 N 236-р, ответственными исполнителями мероприятий являются федеральные органы власти РФ, субъекты РФ.

Использование информационных систем в сфере образования регламентируется Федеральным законом от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее по тексту – Закон № 273-ФЗ).

Частью 1 статьи 98 Закона 273-ФЗ предусмотрено, что в целях информационного обеспечения управления в системе образования и государственной регламентации образовательной деятельности уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации создаются, формируются и ведутся государственные информационные системы, в том числе государственные информационные системы, предусмотренные настоящей статьей. Ведение государственных информационных систем осуществляется в соответствии с едиными организационными, методологическими и программно-техническими принципами, обеспечивающими совместимость и взаимодействие этих информационных систем с иными государственными информационными системами и информационно-телекоммуникационными сетями, включая информационно-технологическую и коммуникационную инфраструктуры, используемые для предоставления государственных и муниципальных услуг, с обеспечением конфиденциальности и безопасности содержащихся в них персональных данных и с соблюдением требований законодательства Российской Федерации о государственной или иной охраняемой законом тайне.

Согласно представленным на заседании Комиссии объяснениям представителей ГАОУ ДПО «Институт регионального развития Пензенской области», Министерства образования Пензенской области Конкурс проведен для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации – Пензенской области.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон № 174-ФЗ) автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Частью 7 статьи 2 Закона № 174-ФЗ предусмотрено, что автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями

деятельности, определенными федеральными законами и уставом, путем выполнения работ, оказания услуг в сферах, указанных в части 1 данной статьи

Согласно пункту 1.4. Устава Учреждения целями деятельности ГАОУ ДПО «Институт регионального развития Пензенской области» являются:

- удовлетворение профессиональных потребностей населения и развитие кадрового потенциала Пензенской области на основе реализации дополнительных профессиональных программ в качестве основной цели деятельности, а также основных программ профессионального обучения, дополнительных общеобразовательных программ;
- организация и методическое сопровождение проектной деятельности региональных преобразований и реформ, направленных на повышение качества жизни населения Пензенской области;
- формирование у населения Пензенской области позитивных семейных ценностей и мотивации к здоровому образу жизни.

Частью 1 статьи 1 Закона о закупках установлено, что целями регулирования настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи, в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Закона о закупках данный закон устанавливает общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг государственными корпорациями, государственными компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, государственными унитарными предприятиями, муниципальными унитарными предприятиями, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.

Согласно частям 8 и 9 статьи 2 Закона № 174-ФЗ доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления автономным учреждением деятельности и использования закрепленного за автономным учреждением имущества.

Следовательно, автономные учреждения являются хозяйствующими субъектами.

Исходя из буквального толкования и смысла части 1 статьи 2 Закона № 174-ФЗ, автономные учреждения создаются в целях выполнения работ или оказания услуг, а не в целях осуществления полномочий органов местного самоуправления или субъекта федерации.

Таким образом, ГАОУ ДПО «Институт регионального развития Пензенской области» относится к виду юридических лиц, которые при осуществлении закупочной деятельности должны руководствоваться положениями Закона о закупках, устанавливающими общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг.

То есть, действующее законодательство не содержит положений, указывающих на то, что вопросы местного значения или субъекта федерации, равно как и полномочия органов местного самоуправления и субъекта федерации, в части либо в полном объеме могут быть переданы автономным учреждениям. Возможность создания автономного учреждения в целях осуществления непосредственно полномочий органов местного самоуправления или субъекта федерации не только не предусмотрена действующим законодательством, но прямо запрещена Законом о защите конкуренции.

Этот запрет направлен на предотвращение возможных злоупотреблений на товарном рынке, когда в одном лице совпадает непосредственный участник хозяйственных отношений и субъект, наделенный властными полномочиями в отношении иных участников.

Как было указано выше, определение автономного учреждения содержится в части 1 статьи 2 Закона № 174-ФЗ. Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" часть 1 статьи 2 Закона об автономных учреждениях дополнена словами "в случаях, установленных федеральными законами".

Так, в соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации функциями (полномочиями) государственных (муниципальных) органов в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий государственных органов (органов местного самоуправления) могут наделяться казенные учреждения.

Статьей 70 Бюджетного кодекса установлено, что финансирование казенного учреждения направлено на обеспечение выполнения функций казенных учреждений и включает, в том числе закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Таким образом, законодательство о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц применяется к закупочной деятельности автономного учреждения, осуществляемой для обеспечения его нужд, а именно для обеспечения его деятельности по предоставлению услуг (государственных или муниципальных) конкретным потребителям (гражданам и юридическим лицам), а не для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

В соответствии с пунктом 3 статьи 13 Закона контрактной системе заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, в том числе для выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Пунктом 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений указанного Кодекса.

Таким образом, закупка товаров, услуг, необходимых для осуществления полномочий органа субъекта федерации по созданию и внедрению Регионального сегмента в Пензенской области относится к закупке товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта федерации.

Как устанавливает пункт 3 части 4 статьи 1 Закона о закупках данный Федеральный закон не регулирует отношения, связанные с осуществлением заказчиком закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ.

Закон о контрактной системе содержит императивные правила относительно выбора способа закупки, в том числе у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), содержания, порядка оформления заявки, требований к извещению и документации о закупке, а также к участникам, доступа к участию в закупке. При закупке в соответствии с Законом о контрактной системе заказчик должен формировать планы закупок и размещать их в единой информационной системе, нормировать закупку, обосновывать закупку. Обоснованию подлежат: 1) начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта в порядке, установленном статьей 22 названного Федерального закона; 2) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе дополнительные требования к участникам закупки. Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок в соответствии с названным Федеральным законом. Основанием для осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд являются планы-графики. Обоснование цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) должно осуществляться посредством применения следующих методов: метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативного метода; тарифного метода; проектно-сметного метода; затратного метода.

Исходя из смысла и толкования данной нормы, закупка товара, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд не может осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а должна осуществляться в порядке, установленном законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, то есть, в порядке, установленном Законом о контрактной системе.

В связи с этим являются необоснованными выводы ГАОУ ДПО «Институт регионального развития Пензенской области» о том, что поскольку предметом конкурса не является осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности, капитального строительства и (или) приобретение объектов недвижимого имущества в государственную, муниципальную собственность, то конкурс правомерно проведен в соответствии с положениями Федерального закона № 223-ФЗ.

Исходя из изложенного, довод ГАОУ ДПО «Институт регионального развития Пензенской области» о правомерности проведения направленного на обеспечение нужд Пензенской области Конкурса в соответствии с требованиями Закона о закупках является необоснованным.

Ссылки ГАОУ ДПО «Институт регионального развития Пензенской области» на отсутствие у заявителя оснований, а также прав на обжалование действий Учреждения являются необоснованными.

В соответствии с частью 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган, в том числе, иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Процедура закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд значительно отличается от проведения закупок для отдельных видов юридических нужд. Как было указано выше, Закон о контрактной системе содержит императивные правила относительно выбора способа закупки, в том числе у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), содержания, порядка оформления заявки, требований к извещению и документации о закупке, а также к участникам, доступа к участию в закупке. В то же время Закон о закупках предусматривает значительно упрощенную процедуру закупки товаров, работ услуг для нужд юридических лиц, в том числе автономных учреждений, многое отдано на усмотрение самих юридических лиц (заказчиков), заказчикам предоставлена большая свобода по выбору способа закупочной процедуры, в разработке содержания, формы, порядка оформления заявки на участие в закупках, заказчик в документации о закупке может самостоятельно установить любые требования к участникам, как не предусмотренные Законом №44-ФЗ, так и максимально заниженные, также упрощены требования к извещению и к документации о закупке.

При указанных обстоятельствах проведение Учреждением закупки для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации в соответствии с Законом о закупках не может не влиять на права и законные интересы подателя жалобы.

На основании вышеизложенного Комиссия Управления, руководствуясь частями 17, 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Центр бюджетного учета «Интеркомп» обоснованной.
2. Выдать организатору торгов - ГАОУ ДПО «Институт регионального развития Пензенской области» предписание об устранении нарушения Закона о закупках.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии.....