Дело № 3а-39/2019

КУРСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

Курский областной суд

Решение
Именем Российской Федерации

03 июня 2019 года город Курск

Курский областной суд в составе:
судьи Курского областного суда Ермакова М.И.,
при ведении протокола судебного заседания секретарями Миломаевой А.Б., Александровой А.В.,
с участием прокурора отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе Михайловой Е.В., представителей административного истца Федеральной антимонопольной службы по доверенности Голововой Т.А., Котельникова С.Г., представителей административного ответчика Курской областной Думы по доверенности Ештокиной В.В., Соколовой Н.Ю., представителя заинтересованного лица Губернатора Курской области по доверенности Лукьянчиковой С.А., представителя заинтересованного лица государственного унитарного предприятия Курской области "Информационный Центр "Регион-Курск" по доверенности Семыкиной О.А.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) к Курской областной Думе о признании недействующим Закона Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО "Об установлении полномочий государственного унитарного предприятия Курской области "Информационный Центр "Регион-Курск" по выполнению работ и оказанию услуг по обслуживанию информационных ресурсов Курской области",

установил:

статьей 1 закона Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО "Об установлении полномочий государственного унитарного предприятия Курской области "Информационный Центр "Регион-Курск" по выполнению работ и оказанию услуг по обслуживанию информационных ресурсов Курской области" (в ред. - закона Курской области от 15.05.2017 N 18-ЗКО) в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" в целях осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) установлены полномочия

государственного унитарного предприятия Курской области "Информационный Центр "Регион-Курск", подведомственного органу исполнительной власти Курской области в сфере региональной информатизации и обеспечения защиты информации, в качестве единственного подрядчика (исполнителя) работ (услуг):

1) по предоставлению услуг программно-аппаратного комплекса "Курский региональный центр обработки данных";

2) по выполнению работ по обслуживанию и администрированию единого защищенного канала доступа к сети общего доступа "Интернет" единой информационной коммуникационной среды Курской области, в том числе в качестве оператора защищенного узла связи передачи данных и доступа к телематическим службам сети единой информационной коммуникационной среды Курской области;

3) по выполнению работ по обеспечению функционирования региональных информационных систем органов исполнительной власти Курской области и подведомственных им учреждений и предприятий.

Закон Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО "Об установлении полномочий государственного унитарного предприятия Курской области "Информационный Центр "Регион-Курск" по выполнению работ и оказанию услуг по обслуживанию информационных ресурсов Курской области" был принят на заседании Курской областной Думы 18.09.2014 года и опубликован на официальном сайте Администрации Курской области http://adm.rkursk.ru, 25.09.2014, и в печатном издании "Курская правда", N 118, 30.09.2014.

ФАС России обратилась в Курский областной суд с административным иском о признании недействующим Закона Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО, ссылаясь на его противоречие антимонопольному законодательству и требованиям статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции». В иске указало, что товарный рынок выполнения работ и оказания услуг информационных ресурсов Курской области является конкурентным, что подтверждается соответствующим аналитическим отчетом. Наделение исключительными полномочиями ГУПа ограничивает доступ на указанный рынок другими хозяйствующим субъектам.

В судебном заседании представители административного истца ФАС России по доверенности Голованова Т.А., Котельников С.Г. административный иск поддержали и просили его удовлетворить, признав недействующим Закон Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО в ред. закона Курской области от 15.05.2017 N 18-ЗКО.

Представители административного ответчика Курской областной Думы по доверенности Ештокина В.В., Соколова Н.Ю. административный иск не признали. Суду дали пояснения, где указали, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере закупок товаров, работ услуг для государственных и муниципальных нужд. Оспариваемый нормативный правовой акт принят законодательным собранием субъекта РФ в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 93 Закона 44-ФЗ и полномочиями региональных властей, а поэтому оснований для признания его недействующим не имеется.

Представители заинтересованных лиц Губернатора Курской области по доверенности Лукьянчикова С.А. и государственного унитарного предприятия

Курской области "Информационный Центр "Регион-Курск" (далее – ГУП) по доверенности Семыкина О.А. полагали иск необоснованным, ссылаясь на право субъекта РФ принять оспариваемый нормативный правовой акт.

Выслушав объяснения лиц участвующих в деле, заключение прокурора Михайловой Е.В., полагавшей правильным удовлетворить административный иск, изучив материалы дела, суд приходит к следующему.

В случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами, настоящим Кодексом и другими федеральными законами, государственные органы, должностные лица, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации могут обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов (часть 1 статьи 40 КАС РФ).

В соответствии с пунктом 5.1 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" антимонопольный орган обращается в суд с заявлениями об обжаловании противоречащих антимонопольному законодательству нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

Таким образом, ФАС России вправе оспорить в судебном порядке закон субъекта Российской Федерации по основаниям противоречия его антимонопольному законодательству.

Закон Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО "Об установлении полномочий государственного унитарного предприятия Курской области "Информационный Центр "Регион-Курск" по выполнению работ и оказанию услуг по обслуживанию информационных ресурсов Курской области" принят уполномоченным органом – Курской областной Думой, подписан и обнародован полномочным должностным лицом - Губернатором Курской области в рамках установленной процедуры принятия областного закона Курской области, опубликован в установленном порядке, и по данным основаниям не оспаривается.

Отношения в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд, урегулированы Федеральным законом от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон N 44-ФЗ), целью правового регулирования которого согласно статье 1 является повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в том числе в части, касающейся определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Одним из основных принципов контрактной системы в сфере закупок является принцип обеспечения конкуренции, то есть создание равных условий

для обеспечения конкуренции между участниками закупок, предоставление возможности любому заинтересованному лицу в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать исполнителем (часть 1 статьи 8 данного федерального закона).

Федеральный законодатель в части 1 статьи 24 Федерального закона N 44-ФЗ закрепил два способа определения исполнителей: конкурентный и осуществление закупки у единственного исполнителя.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 93 Федерального закона N 44-ФЗ закупки могут осуществляться у единственного исполнителя в случае закупки работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственными ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием, соответствующие полномочия которых устанавливаются федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законодательными актами соответствующего субъекта Российской Федерации.

Под термином "определение поставщика (подрядчика, исполнителя)" понимается совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном поименованным Федеральным законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации) или муниципальных нужд либо в установленных названным Федеральным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта (статья 3 Федерального закона N 44-ФЗ).

В статье 8 этого же Федерального закона N 44-ФЗ закреплен один из основных принципов контрактной системы - принцип обеспечения конкуренции, заключающийся в создании равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок и устанавливающий, что 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).

Исходя из содержания приведенных норм закупка работы или услуги в сфере государственного управления может осуществляться у единственного исполнителя, если подведомственные органу исполнительной власти учреждения, предприятия обладают исключительными полномочиями в определенной сфере деятельности, которые не могут быть выполнены иными субъектами в силу прямого указания об этом в нормативных правовых актах.

Как следует из пунктов 2, 3 статьи 1 оспариваемого закона, данным нормативным правовым актом установлены полномочия ГУП в качестве единственного подрядчика (исполнителя) работ (услуг): по выполнению работ по обслуживанию и администрированию единого защищенного канала доступа к сети общего доступа «Интернет» единой информационной коммуникационной

среды Курской области, в том числе в качестве оператора защищенного узла связи передачи данных и доступа к телематическим службам сети единой информационной коммуникационной среды Курской области; по выполнению работ по обеспечению функционирования региональных информационных систем органов исполнительной власти Курской области и подведомственных им учреждений и предприятий.

Между тем, указанные полномочия в нормативных правовых актах прямо не указаны и не являются исключительными полномочиями ГУП в сфере информационных технологий.

Так, услуги по выполнению работ по обслуживанию и администрированию единого защищенного канала доступа к сети общего доступа «Интернет» единой информационной коммуникационной среды Курской области, в том числе в качестве оператора защищенного узла связи передачи данных и доступа к телематическим службам сети единой информационной коммуникационной среды Курской области могут выполняться любой организацией имеющей соответствующие лицензии на предоставление телематических услуг связи, услуг связи по передаче данных, деятельности по предоставлению услуг в области шифрования информации, деятельности по обслуживанию и распространению шифровальных средств.

Согласно аналитическому отчету о состоянии конкуренции на товарном рынке работ и услуг по обслуживанию информационных ресурсов Курской области от 30 мая 2018 года, выполненного ФАС России, закрепление в Законе Курской области 65-ЗКО в качестве единственного поставщика ГУП «Информационный Центр "Регион-Курск" ограничивает круг хозяйствующих субъектов, у которых такие работы/услуги могут быть приобретены, что свидетельствует о признаках нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

ФАС России были проанализированы закупки органов государственной власти Курской области, в частности Комитета записи актов гражданского состояния Курской области и Комитета образования и науки Курской области на предмет выявления негативных последствий для конкуренции, вызванных действием Закона Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО.

По данным из Единой информационной системы в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru) в 2017 году Комитетом записи актов гражданского состояния Курской области осуществлены две закупки услуг технического сопровождения программного обеспечения у единственного поставщика ГУП «Информационный Центр "Регион-Курск" (закупки 0144200001717000015, 0144200001717000022). Однако, в дальнейшем работы (услуги) по государственному контракту были переданы от ГУПа иному хозяйствующему субъекту – АО ИВЦ ИНСОФТ.

Аналогичная ситуация имело место в 2019 году при закупке технического сопровождения программного обеспечения МАИС «ЗАГС», а также при проведении трех закупок по обеспечению функционирования и технической поддержки региональной информационной системы в 2017 году, которые также были переданы от ГУПа иному хозяйствующему субъекту – ООО «КТЕ Лэбс».

Из анализа данных закупок следует, что в результате применения пункта 1 статьи 1 Закона Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО ГУП получает необоснованные конкурентные преимущества в виду наличия статуса единственного поставщика (исполнителя).

Таким образом, требование в части признания недействующими пунктов 2, 3 статьи 1 Закона Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО подлежит удовлетворению.

В силу пункта 2 части 2 статьи 12 Федерального закона от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" государственные органы, органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями создают информационные системы и обеспечивают доступ к содержащейся в них информации на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации.

Если иное не установлено федеральными законами, оператором информационной системы является собственник используемых для обработки содержащейся в базах данных информации технических средств, который правомерно пользуется такими базами данных, или лицо, с которым этот собственник заключил договор об эксплуатации информационной системы (часть 2 статьи 13 вышеуказанного Федерального закона).

Концепцией перевода обработки и хранения государственных информационных ресурсов, не содержащих сведения, составляющие государственную тайну, в систему федеральных и региональных центров обработки данных, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 07 октября 2015 года № 1995-р предлагается определять нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации планы перевода информационных ресурсов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на использование услуг системы центров обработки данных.

Концепцией региональной информатизации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014 года № 2769-р предусмотрено, что в региональный сегмент инфраструктуры хранения и обработки данных предполагается включение локальных и совместно используемых средств вычислительной техники - центров обработки данных. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации целесообразно определять порядок формирования регионального сегмента инфраструктуры хранения и обработки данных исходя из критериев совокупного сокращения бюджетных расходов органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, органов и организаций, подведомственных органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, многофункциональных центров и иных организаций на закупки и аренду аппаратных мощностей.

Согласно Постановлению Губернатора Курской области от 17.11.2008 N 503 "О создании областного государственного унитарного предприятия "Информационный Центр "Регион-Курск" данное предприятие создано в ведомственном подчинении Управления информационных технологий, связи и

безопасности информации Курской области. Целью и предметом деятельности предприятия являются решение социальных задач, поддержка сети Передачи данных и обеспечение функционирования сервисов органов государственной власти Курской области, предоставление услуг в области информатизации и связи на территории Курской области.

В соответствии с пунктом 1 Постановления Администрации Курской области от 30.04.2014 N 288-па "Об обеспечении деятельности региональных информационных систем, созданных органами исполнительной власти Курской области" программно-аппаратный комплекс "Курский региональный центр обработки данных" создан на базе Государственного унитарного предприятия Курской области "ИЦ "Регион-Курск", для размещения региональных информационных систем органов исполнительной власти Курской области в целях обеспечения надлежащего их функционирования.

Пунктом 1.2 Порядка взаимодействия органов исполнительной власти Курской области и подведомственных им учреждений при размещении информационных систем на информационных мощностях программно-аппаратного комплекса "Курский региональный центр обработки данных", утвержденного Постановлением Администрации Курской области от 20.05.2015 N 296-па установлено, что программно-аппаратный комплекс "Курский региональный центр обработки данных" (далее - ЦОД) - информационно-технологический и программно-технический комплекс, предназначенный для размещения информационных систем органов исполнительной власти Курской области и подведомственных им учреждений в целях обеспечения надлежащего их функционирования. Оператор - организация, уполномоченная на предоставление ресурсов ЦОД и выполнение работ по обеспечению функционирования информационных систем органов исполнительной власти Курской области и подведомственных им учреждений на базе ЦОД, - Государственное унитарное предприятие Курской области "ИЦ "Регион-Курск".

Данным порядком установлены права и обязанности ГУПа, как оператора ЦОД: на этапе размещения ИС организовывать мероприятия по решению технических проблем в рамках, устанавливаемых настоящим Порядком и заключаемым Контрактом; контролировать работы по размещению ИС; обеспечить физическое разделение серверного оборудования, ИС Абонента и организаций, на которые не распространяется действие настоящего Порядка; осуществлять гарантированную техническую поддержку функционирования ЦОД, включающую в себя: соблюдение правил эксплуатации инженерной инфраструктуры ЦОД; своевременное обслуживание оборудования инженерной инфраструктуры ЦОД; постоянную высокоскоростную отказоустойчивую связь с ЕИКС Курской области; планово-предупредительные ремонты оборудования инженерной инфраструктуры ЦОД.

Таким образом, предоставление услуг программно-аппаратного комплекса "Курский региональный центр обработки данных" в качестве единственного исполнителя объективно обусловлено созданием данного комплекса на базе ГУПа, нахождении данного комплекса на праве хозяйственного ведения и на обслуживании у предприятия, что прямо

установлено целым рядом вышеприведенных нормативных правовых актов Курской области и Уставом ГУПа (раздел 3).

Соответственно в удовлетворении административного иска в части признания недействующим пункта 1 статьи 1 Закона Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО следует отказать.

В силу статьи 1 Закона Курской области от 09.07.2014 N 46-ЗКО "О некоторых вопросах официального опубликования законов и иных правовых актов Курской области и внесении изменений и дополнений в Закон Курской области "О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой» сообщение о принятом решении подлежит опубликованию Курской областной Думой на официальном сайте (http://kurskduma.ru) и в "Бюллетене Курской областной Думы" в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 175 - 180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Курский областной суд

решил:

административное исковое заявление Федеральной антимонопольной службы удовлетворить частично.

Признать недействующими с даты вступления решения суда в законную силу пункты 2, 3 статьи 1 Закона Курской области от 25.09.2014 N 65-ЗКО "Об установлении полномочий государственного унитарного предприятия Курской области "Информационный Центр "Регион-Курск" по выполнению работ и оказанию услуг по обслуживанию информационных ресурсов Курской области".

В остальной части в удовлетворении административного иска Федеральной антимонопольной службы отказать.

Сообщение о принятом решении подлежит опубликованию Курской областной Думой на официальном сайте (http://kurskduma.ru) и в "Бюллетене Курской областной Думы" в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Решение может быть обжаловано в апелляционном порядке в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Судья Курского областного суда М.И. Ермаков

КОПИЯ ВЕРНА
Решение (определение) не вступило в законную силу
Судья
Секретарь суда