

## РЕШЕНИЕ

по результатам рассмотрения жалобы ООО "СОФТАККОРД" на действия бюджетного учреждения здравоохранения Воронежской области "Воронежская областная клиническая офтальмологическая больница" в части несоблюдения законодательства о контрактной системе при проведении электронного аукциона на поставку операционных систем (номер извещения 0131200001020001341)

(дело № 036/06/33-301/2020)

26.03.2020 г.

г. Воронеж

Резолютивная часть настоящего решения объявлена 26.03.2020 года.

В полном объеме решение изготовлено 31.03.2020 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области по контролю в сфере закупок заказов в составе:

Михин С.В. - председатель Комиссии, заместитель руководителя — начальник отдела;

Рощупкина Ю.В. - заместитель председателя Комиссии, начальник отдела;

Тельпов И.А. - член Комиссии, государственный инспектор;

в присутствии представителей бюджетного учреждения здравоохранения Воронежской области "Воронежская областная клиническая офтальмологическая больница": <...>, <...>,

в отсутствие представителя от Управления по регулированию контрактной системы в сфере закупок Воронежской области (ходатайство от 26.03.2020 года), в отсутствие представителей от ИП <...> (о месте и времени рассмотрения уведомлены надлежащим образом).

рассмотрев жалобу ООО "СОФТАККОРД" на действия бюджетного учреждения здравоохранения Воронежской области "Воронежская областная клиническая офтальмологическая больница" в части несоблюдения законодательства о контрактной системе при проведении электронного аукциона на поставку операционных систем (номер извещения 0131200001020001341),

### **у с т а н о в и л а:**

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области поступила жалоба ООО "СОФТАККОРД" (далее - Заявитель) на действия бюджетного учреждения здравоохранения Воронежской области "Воронежская областная клиническая офтальмологическая больница" (далее — Заказчик) в части несоблюдения законодательства о контрактной системе при проведении электронного аукциона на поставку операционных систем (номер извещения 0131200001020001341) (далее – Аукцион).

По мнению Заявителя, действия Заказчика нарушают положения Федерального закона от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе), а именно: Заказчиком установлены требования к операционным системам, которые однозначно указывают на одну операционную систему «Astra Linux Special Edition» разработчика АО «НПО РусБИТех».

В частности Заявитель в своей жалобе приводит следующие доводы:

1) Требование установленное в Техническом задании аукционной документации - «Операционная система должна соответствовать требованиям нормативных документов «Требования безопасности информации к операционным системам» (ФСТЭК России, 2016) и «Профиль защиты операционных систем типа «А» не ниже второго класса защиты ИТ.ОС.А2.ПЗ» (ФСТЭК России, 2016)» является завышенным, поскольку Профиль защиты ИТ.ОС.А2.ПЗ устанавливает требования к ОС, предназначенной для обработки информации с грифом «Совершенно секретно».

2) Требование установлено в Техническом задании аукционной документации – «Программное обеспечение должно регулярно обновляться для нейтрализации угроз эксплуатации уязвимостей операционной системы. Операционная система должна регулярно обновляться для нейтрализации угроз эксплуатации уязвимостей операционной системы. Актуальная информация (не старше 6 месяцев) о закрытых уязвимостях операционной системы должна быть размещена в банке данных угроз безопасности информации ФСТЭК России (<http://bdu.fstec.ru/vul>)» противоречит первому требованию, поскольку в ОС, сертифицированные ФСТЭК России любые изменения вносятся исключительно только в рамках специальной процедуры, которая может быть дорогой и длительной, значительно превышающей 6 месяцев.

Представитель Заказчика с доводами, изложенными в жалобе не согласен и считает их необоснованными.

В заседании был объявлен перерыв до 26.03.2020 года 16:00 часов.

Изучив материалы дела, предоставленные доказательства, Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг (далее - Комиссия) пришла к следующим выводам.

Извещение № 0131200001020001341 размещено: 11.03.2020 года в сети «Интернет» в единой информационной системе по адресу [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru).

Предметом закупки является поставка медицинских изделий.

Начальная (максимальная) цена контракта: 2 839 376,67 рублей.

Требования к содержанию документации о проведении электронного аукциона установлены в статье 64 Закона о контрактной системе.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать, в том числе, наименование и описание объекта закупки.

Пунктом 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе предусмотрено, что в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами "или эквивалент" либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование. Согласно пункту 2 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе использование при составлении описания объекта закупки показателей, требований, условных обозначений и терминологии, касающихся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами,

разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, иных требований, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика. Если заказчиком при составлении описания объекта закупки не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации показатели, требования, условные обозначения и терминология, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии.

В силу положений статьи 33 Закона о контрактной системе, потребности Заказчика являются определяющим фактором при установлении им соответствующих требований.

Функциональные характеристики (потребительские свойства), качественные характеристики товара, а также перечень конкретных показателей товара, позволяющих определить соответствиекупаемых товаров установленным заказчиком требованиям, которые должны быть представлены участником закупки, указаны в приложении №4 - части III документации о проведении электронного аукциона «Описание объекта закупки».

В соответствии с письменными возражениями на жалобу, предоставленным Заказчиком на рассмотрении Комиссии, установлено следующее:

Национальные проектом «Здравоохранение», паспорт которого был утверждён 24 декабря 2018 года, предусмотрена реализация федерального проекта «Создание единого цифрового контура здравоохранения на основе ЕГИСЗ». Срок реализации 2019-2024 г.

Одним из основных направлений реализации проекта является внедрение медицинских информационных систем в медицинских организациях и переход на юридически-значимую электронную медицинскую карту, т.е. должен быть обеспечен электронный документооборот между всеми медицинскими организациями.

На первом этапе, в 2019 года, в рамках реализации проекта «Создание единого цифрового контура здравоохранения на основе ЕГИСЗ» в БУЗ ВО ВОКОБ по результатам проведения совместного электронного аукциона было поставлено 13 компьютеров с предустановленной операционной системой «Astra Linux Special Edition» РУСБ. 10015-01 версии 1.6 (ФСТЭК) (извещение №0131200001019003621 от 12.07.2019 года).

Таким образом, Комиссией установлено, что закупка операционных систем путём проведения электронного аукциона на поставку операционных систем (номер извещения 0131200001020001341) осуществляется Заказчиком для дооснащения медицинской организации и с целью обеспечения информационного взаимодействия с техникой, которая уже работает на платформе «Astra Linux Special Edition» РУСБ. 10015-01 версии 1.6 (ФСТЭК) в рамках реализации мероприятий регионального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)».

Частью 1 статьи 1 Закона о контрактной системе установлено, что настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения

коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

В силу статьи 10 Закона о контрактной системе Заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции.

Согласно части 1 статьи 12 Закона о контрактной системе государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Следовательно, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения закупок, является не только обеспечение максимально широкого круга участников закупки, но и выявление в результате закупки лица, исполнение контракта которым в большей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 33 Закона о контрактной системе документация о закупке в соответствии с требованиями, указанными в части 1 настоящей статьи, должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

Не допускается включение в документацию о закупке (в том числе в форме требований к качеству, техническим характеристикам товара, работы или услуги, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара) требований к производителю товара, к участнику закупки (в том числе требования к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы), а также требования к деловой репутации участника закупки, требования к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена настоящим Федеральным законом (часть 3 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ).

Комиссией Воронежского УФАС России установлено, что документация о проведении электронного аукциона не содержит указание на наименование места происхождения товара или наименование производителя товара, более того в аукционной документации установлены требования к техническим и функциональным характеристикам операционных системы в целях реализации потребностей заказчика, а сведения, запрещенные к указанию в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 33 Закона о контрактной системе в документации отсутствуют, следовательно, документация о проведении электронного аукциона не противоречит нормам Закона о контрактной системе.

В Описании объекта закупки документации об аукционе Заказчик установил требования к качеству, техническим характеристикам товара, связанные с определением соответствия поставляемого товара потребностям заказчика. Все характеристики товаров определяются исходя из нужд заказчика, непосредственно применяющего закупаемый товар.

В зависимости от своих потребностей Заказчик в документации об аукционе в праве установить требования, в частности, к качеству, техническим характеристикам (потребительским свойствам) товара с учётом специфики его деятельности и в целях обеспечения эффективного использования бюджетных средств, при соблюдении установленных законодательством Российской Федерации положений, направленных на обеспечение при проведении торгов конкурентной среды.

Соответственно, Заказчик вправе включить в аукционную документацию такие характеристики и требования, которые отвечают его потребностям и необходимы для выполнения соответствующих функций. При этом заказчик вправе в необходимой степени детализировать предмет закупок.

Из системного толкования приведённых норм следует, что на сегодняшний день законодательство в сфере осуществления закупок допускает самостоятельное формирование заказчиком своего заказа, исходя из потребностей последнего.

Вместе с тем, Закон о контрактной системе не обязывает заказчика при определении характеристик поставляемого товара устанавливать такие характеристики, которые соответствовали бы всем существующим типам, видам, моделям, маркам товара, не предусматривает ограничения по включению в документацию электронного аукциона требований к товарам, являющихся значимыми для заказчика, равно как и не предусматривает обязанность заказчика в аукционной документации обосновывать свои потребности и причины при установлении требований к товарам и их характеристикам. Выбор показателей и характеристик объекта закупки остается за Заказчиком.

Аналогичная позиция подтверждена Президиумом Верховного суда РФ в "Обзоре судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) (далее - Обзор) Согласно указанному Обзору по общему правилу указание заказчиком в аукционной документации особых характеристик товара, которые отвечают его потребностям и необходимы заказчику с учетом специфики использования такого товара, не может рассматриваться как ограничение круга потенциальных участников закупки.

Согласно правовой позиции, отраженной в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28.12.2010 г. №11017/10 по делу № А06-6611/2009, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия Воронежского УФАС, приходит к выводу, что Заказчиком в аукционной документации установлены требования к товару с учетом собственных потребностей

Кроме того, Комиссия принимает во внимание следующее:

Требования к применению сертифицированных средств защиты информации, указаны, в том числе, в нормативном документе ФСТЭК России «Требования о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» (утверждены приказом ФСТЭК России №17 от 11.02.2013). Этим документом, определены минимальные требования к применяемым средствам защиты информации, в том числе - классы защиты определяются в соответствии с нормативными правовыми актами ФСТЭК

России, изданными в соответствии с подпунктом 13.1 пункта 8 Положения о Федеральной службе по техническому и экспортному контролю, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. N 1085, реализующим функции безопасности.

Согласно того же документа, выбор мер и средств защиты информации, обуславливается, в том числе, необходимостью нейтрализации актуальных угроз безопасности информации, обрабатываемой в информационных системах.

Согласно разработанных решений по реализации мер защиты информации, направленных на нейтрализацию актуальных угроз безопасности информации, обрабатываемой в государственной информационной системе РС ЕГИСЗ, в соответствии с имеющейся моделью угроз, требуется выполнение мер защиты информации, возложенных на встроенные функции операционных систем и проверяемых в ходе сертификационных испытаний в соответствии с «Профилем защиты операционных систем типа «А» второго класса защиты (ИТ.ОС.А2.ПЗ)» в том числе для реализации мер защиты информации, направленных на идентификацию объектов доступа (согласно 17 приказа ФСТЭК, мера ИАФ.2 «Идентификация и аутентификация устройств, в том числе стационарных, мобильных и портативных» является базовой для систем 2 класса защищенности), необходимо, в том числе, наличие в ОС встроенных функций безопасности, позволяющих идентифицировать каждый объект доступа к операционной системе до разрешения любого действия с ним), разработанным ФСТЭК России во исполнение подпункта 13.1 пункта 8 Положения о Федеральной службе по техническому и экспортному контролю, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. N 1085.

В соответствии с методическими документами ФСТЭК в зависимости от класса защищенности информационной системы минимальные требования к реализации базовой меры защиты информации подлежат усилению для повышения уровня защищенности информации. При этом, усиление мер защиты информации применяется по решению обладателя информации, заказчика и (или) оператора для повышения уровня защищенности информации, содержащейся в информационной системе, дополнении мер защиты информации, а также при разработке компенсирующих мер защиты информации.

Заказчиком обрабатываются персональные данные 2 уровня защищенности (специальные категории персональных данных, биометрические персональные данные).

Относительно второго довода Заявителя, Комиссия сообщает следующее:

Согласно пункту 73 Приказ ФСТЭК России от 03.04.2018 N 55 "Об утверждении Положения о системе сертификации средств защиты информации" в случае внесения в сертифицированное средство защиты информации изменений, связанных с устранением уязвимостей (недекларированных возможностей) средства защиты информации или обновлением баз данных, необходимых для реализации функций безопасности средства защиты информации, заявитель информирует потребителей о необходимости обновления средства защиты информации и доводит до потребителей обновления средства защиты информации до проведения испытаний, предусмотренных пунктами 71 и 72 настоящего Положения.

Таким образом, обновление операционной системы и встроенного программного обеспечения для нейтрализации угроз эксплуатации уязвимостей является прямой обязанностью разработчика и ни о каких иных правилах обновления сертифицированных операционных систем речь не идет.

Также Комиссия принимает во внимание следующие факты:

Предметом рассматриваемого электронного аукциона является поставка товара, следовательно, участником данной закупки может являться любое юридическое, физическое лицо, индивидуальный предприниматель, в том числе, и не являющийся производителем требуемого к поставке товара, готовые поставить товар, отвечающие установленным заказчиком требованиям.

Требование к предмету закупки, установленное в документации об электронном аукционе, распространяло свое действие на всех участников закупки, и каждый из них имел возможность его исполнить.

Руководствуясь ст. ст.99 106 Закона о контрактной системе, Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области по контролю в сфере закупок,

**р е ш и л а:**

Признать жалобу ООО "СОФТАККОРД" на действия бюджетного учреждения здравоохранения Воронежской области "Воронежская областная клиническая офтальмологическая больница" в части несоблюдения законодательства о контрактной системе при проведении электронного аукциона на поставку операционных систем (номер извещения 0131200001020001341) необоснованной.

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

Председатель Комиссии  
Заместитель председателя Комиссии  
Член комиссии

С.В. Михин  
Ю.В. Рощупкина  
И.А. Тельпов