

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-1342/2023 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

07.02.2023 г. Москва

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия) в составе:

Председательствующего Комиссии:

членов Комиссии:

при участии посредством видеоконференцсвязи представителей ООО «Центр транспортных исследований», ОАО «РЖД», АО «ФПК»,

рассмотрев жалобу ООО «Центр транспортных исследований» (далее - Заявитель) на действия АО «ФПК» (далее — Заказчик) при проведении конкурса в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, № 5138/ОКЭ-АО «ФПК»/2022 на право заключения договора на выполнение работ по созданию резервного хранилища клиентских данных АО «ФПК» (реестровый № 32211994788) (далее — Закупка),

в соответствии со статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В адрес Московского УФАС России поступила жалоба Заявителя на действия Заказчика при проведении Закупки.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции по правилам настоящей статьи антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, закупочной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов либо 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 Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в редакции, действующей на дату размещения Положения о закупках) (далее - Закон 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.

Согласно части 2 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, закупочной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Частью 10 статьи 3 Закона о закупках предусмотрен ряд случаев, позволяющих участникам обжаловать в антимонопольный орган в порядке, установленном таким органом, действия (бездействие) заказчика при закупках товаров, работ, услуг, в их числе осуществление заказчиком закупки с нарушением требований настоящего Федерального закона и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в утвержденном и размещенном в единой информационной системе положении о закупке такого заказчика.

Жалоба Заявителя отвечает требованиям пункта 1 части 10 статьи 3 Закона о закупках.

Согласно доводам жалобы, в Техническом задании Заказчиком установлены неисполнимые сроки выполнения работ.

Как указывает Заявитель, из положений документации не представляется возможным точно определить дату начала и период выполнения работ.

Заявитель отмечает, что срок подписания договора может достигнуть 73 календарных дня, что выходит за рамки сроков выполнения работ. При этом, в связи с тем, что исполнитель приступает к работам после заключения договора и передачи ему Заказчиком документации, невозможно установить срок начала выполнения работ.

По мнению Заявителя, период от момента подведения итогов до момента окончания срока выполнения работ составляет 53 календарных дня. Период, определенный конкурсной документацией с момента подведения итогов до подписания сторонам договора невозможно установить, данный период не включается в период выполнения исполнителем работ, но при этом он уменьшает на неопределенный срок период выполнения исполнителем работ.

Заявитель отмечает, что, по его опыту, срок проведения подобных работ не может составлять менее 6-ти месяцев, без учета проведения опытной эксплуатации, при этом объем требуемого Заказчиком функционала и объем работ для его реализации, указанный в документации, значителен.

Заказчик с доводами жалобы не согласился, представил письменные возражения и материалы.

Проверив обоснованность доводов, приведенных в жалобе, в возражениях на нее и в выступлениях присутствовавших на заседании представителей участвующих в деле лиц, изучив материалы дела, Комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о закупках при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними и утвержденными с учетом положений части 3 настоящей статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее - положение о закупке).

В силу части 2 статьи 2 Закона о закупках положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

При закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются принципом равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки (пункт 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках).

В силу пункта 4 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должно быть указано, в том числе место, условия и сроки (периоды) поставки товара, выполнения работы, оказания услуги.

Как следует из материалов дела, Заказчиком 27.12.2022 на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок (далее — ЕИС) (<https://zakurki.gov.ru>), была размещена информация о проведении Закупки.

Цена договора: 31 200 000,00 рублей.

Согласно пункту 2.3 Технического задания в ходе выполнения работ Исполнитель осуществляет:

- проектирование (исследование существующей системы CRM АО «ФПК»);
- разработку и внедрение РХ КД в соответствии с настоящим техническим заданием;
- разработку интерфейсов и механизма интеграции со сторонними системами;
- аттестацию РХ КД на соответствие требованиям информационной безопасности;
- проведение Опытной эксплуатации (ОЭ) и приемочных испытаний (ПСИ) РХ КД.

Порядок и сроки проведения ОЭ и ПСИ указаны в пункте 4 настоящего технического задания.;

- подготовка документов, указанных в настоящем техническом задании, для подачи заявки на включение результата работ (РХ КД) в Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных.

В соответствии с пунктом 2.4 Технического задания в рамках разработки РХ КД необходимо разработать следующие модули:

- Информационный источник РХ КД;
- Комплекс загрузки РХ КД;

Указанные модули необходимо реализовать аналогично модулям загрузки данных и хранения данных CRM АО «ФПК» на основе ПО (включая операционные системы и базы данных), на которое автором или иным правообладателем предоставляется открытая безвозмездная лицензия, и\или ПО, сведения о котором включены в Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных.

Документация по текущей версии системы CRM АО «ФПК» для выполнения указанных работ предоставляется в том объеме, который имеется у Заказчика, в течение 5 (пяти) рабочих дней с даты заключения договора по итогам настоящего конкурса. Разработка дополнительной документации не требуется.

Текущая версия CRM АО «ФПК» обладает следующими информационно-технологическими характеристиками в части хранения и обработки клиентских данных:

1. Общее количество уникальных клиентских записей – около 70 млн.;
2. Около 600 млн транзакций покупок билетов;
3. Около 300 сущностей хранения в БД;
4. Общий объем БД около 1 ТБ;
5. Не более 100 комплексных скриптов загрузки и преобразования данных;
6. Основной технологией ускорения доступа к данным является партиционирование БД.

К РХ КД должен быть представлен комплект эксплуатационных документов в следующем составе:

- Техническое Задание на создание Резервного хранилища клиентских данных;
- Технический паспорт Резервного хранилища клиентских данных;
- Регламент предоставления доступа (принципы и правила предоставления

доступа пользователям к Резервному хранилищу клиентских данных);

- Руководство по обеспечению непрерывности (правила проведения технических мероприятий, необходимых для обеспечения работы Резервного хранилища клиентских данных);
- Инструкция Администратора Резервного хранилища клиентских данных;
- Инструкция Пользователя Резервного хранилища клиентских данных;
- Исходный код Резервного хранилища клиентских данных;
- Логины и пароли всех пользователей и учетных записей, включая служебные и сервисные.

Требования к содержанию вышеуказанных документов приведены в приложении № 2 к техническому заданию.

К РХ КД должен быть представлен комплект документов, позволяющий внести сведения о результате работ (РХ КД) в Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, в следующем составе:

1. документация, содержащая описание функциональных характеристик РХ КД;
2. информация, необходимая для установки и эксплуатации РХ КД;
3. документация, содержащая описание процессов, обеспечивающих поддержание жизненного цикла РХ КД, в том числе устранение неисправностей, выявленных в ходе эксплуатации РХ КД, совершенствование РХ КД, а также информацию о персонале, необходимом для обеспечения такой поддержки.

Порядок внесения в Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных и описание документов приведены по ссылке: <https://reestr.digital.gov.ru/help/>

Указанные в настоящем пункте документы передаются Заказчику при сдаче-приемке результата Работ.

В силу пункта 2.7 Технического задания необходимо перенести в полном объеме существующую бизнес-логику обработки данных в соответствующих модулях CRM АО «ФПК», в настоящее время реализованных на основе проприетарной технологии SAS Institute, в аналогичные модули, реализованные на основе ПО, на которое автором или иным правообладателем предоставляется открытая безвозмездная лицензия, и\или ПО, сведения о котором включены в Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных.

1) Модуль Информационный источник РХ КД должен реализовывать следующие функции:

– Хранение загружаемых данных.

– Обеспечение возможности доступа пользователей к данным.

Необходимо предложить технологию хранения, обеспечивающую текущий уровень сохранности данных, безопасности и других эксплуатационных характеристик, реализованных в CRM АО «ФПК». Должны быть учтены требования к обработке и хранению персональных данных согласно требованиям Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» и внутренних регламентов ОАО «РЖД» и АО «ФПК», указанных в настоящем техническом задании, в сфере обмена персональными данными.

Состав полей, таблиц и связей между ними необходимо сохранить.

2) Модуль Комплекс загрузки РХ КД должен реализовывать следующие функции:

– Загрузка клиентских данных из следующих отраслевых источников данных:

- АСУ МД,

-Корпоративный web-портал ОАО «РЖД»;

- АСУ «Экспресс-3».

– Для интеграции с системой АСУ МД должен быть обеспечен промежуточный слой хранения данных. Информация из промежуточного слоя должна поступать как в существующий комплекс обработки данных CRM ФПК, так и в РХ КД.

– Интеграция клиентских данных должна производиться с формированием «золотой» записи о клиенте. Под «золотой записью» понимается создание единой, непротиворечивой записи о клиенте на основании всех указанных источников.

– Загрузка транзакций по билетам должна производиться из следующих источников:

1) Корпоративный web-портал ОАО «РЖД»;

2) АСУ «Экспресс-3».

– Загрузка транзакций по баллам программы лояльности должна производиться из источника АСУ МД.

– Загрузка информации по юридическим лицам, партнерам и кобрендингу программы лояльности должна производиться из источника АСУ МД.

– Преобразование загружаемых данных к единой структуре хранения.

– Формирование витрин данных для информационного обеспечения процесса управления маркетинговыми кампаниями, включая, но не ограничиваясь витринами для моделей, отчетности и коммуникаций.

– Создание цепочек заданий загрузки данных, запуск, остановка цепочек заданий и мониторинг их работы.

Как пояснил Заказчик, работы не требуют от Исполнителя построения собственных алгоритмов. Исполнитель выполняет работы лишь на базе уже разработанных документов и систем.

Заказчик указал, что Исполнителю предоставляется право использовать уже готовое ПО, сведения о котором включены в Единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных.

Таким образом, по мнению Заказчика, выполнение работ, предусмотренных Техническим заданием, не могут превышать 1 месяц, поскольку документацией не предусмотрено создание новых алгоритмов в соответствующих модулях.

Также Заказчик указал, что Заказчик, как добросовестный контрагент, заинтересован в необходимости качественного исполнения Договора в разумные сроки, которые могут быть пересмотрены сторонами в соответствии с условиями конкурсной документации и Положением о закупке АО «ФПК».

Согласно пункту 1.3 проекта договора сроки выполнения работ могут быть пересмотрены Сторонами в случае существенных изменений обстоятельств, влияющих на выполнение Сторонами своих обязательств по Договору (ст. 451 ГК РФ).

В свою очередь, Комиссия отмечает, что Заявителем не представлено доказательств, свидетельствующих об ограничении конкуренции по отношению к участникам закупки установлением данного условия, учитывая при этом, что данное требование предъявляется исключительно к исполнителю по договору и результатам оказываемых услуг (выполненных работ).

Кроме того, следует отметить, что принцип равноправия в силу пункта 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках предполагает недопустимость предъявления различных требований к участникам закупки, находящимся в одинаковом положении, в отсутствие к тому причин объективного и разумного характера.

Одной из целей Закона о закупках является удовлетворение потребностей заказчиков в удовлетворении нужд в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств (ч. 1 ст. 1 Закона о закупках).

Из взаимосвязи положений Закона о закупках следует, что заказчики, осуществляющие закупку по правилам данного закона должны таким образом определить требования к закупаемым товарам, работам, услугам, чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара/оказание услуг именно с теми характеристиками, которые им необходимы, соответствуют их потребностям, а с другой стороны, необоснованно не ограничить количество участников закупки.

Таким образом, поскольку требования, установленные Заказчиком, в равной мере относятся ко всем хозяйствующим субъектам, имеющим намерение принять

участие в закупке, не приводят к нарушению антимонопольных запретов, то нарушения положений приведенных норм Закона о закупках отсутствуют.

Вместе с тем, Заявителем в своей жалобе не указано в чем именно выразилось нарушение Заказчиком Закона о закупках и Закона о защите конкуренции, а также не приведено доказательств невозможности принятия участия в оспариваемой закупке.

При этом доводы Заявителя о том, что условия для участия в закупке заведомо невыполнимые, ограничивают конкуренцию и должны быть пересмотрены в части увеличения сроков исполнения договора, Комиссия расценивает критически, поскольку установленные Заказчиком требования к срокам оказания услуг удовлетворяют потребность Заказчика, таким образом, фактически Заявитель спорит в данном контексте с потребностью Заказчика, что не может быть поддержано Комиссией в связи с тем, что Заказчик вправе по результатам закупочной процедуры получить ту услугу, соответствующую его потребности, на которую он рассчитывал и к которой он сформировал требования в документации.

Одновременно с этим Заявителем не представлены доказательства об ограничении конкуренции и невозможности принять участие в оспариваемом конкурсе, а спорные требования технического задания, в случае их несоблюдения исполнителем на этапе выполнения договора, подлежат разрешению в судебном порядке.

В соответствии с пунктом 5 части 6 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции к жалобе прикладываются документы, подтверждающие ее обоснованность.

Ссылка Заявителя на иные закупки Заказчика несостоятельна, поскольку данные закупки имели большой объем выполняемых работ.

При этом, Комиссией установлено, что на участие в закупке подано 3 заявки, две из которых допущены до дальнейшего участия.

Также при формировании НМЦД Заказчиком было получено 3 коммерческих предложения, подтверждающих возможность выполнения договора в указанные сроки.

В свою очередь, Заявителем не приведено доказательств того, что работы по созданию резервного хранилища клиентских данных выполняются более шести месяцев.

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу о том, что установленные Заказчиком в документации требования не могут рассматриваться как ограничение круга потенциальных участников закупки.

Сама по себе невозможность участия в закупке отдельных хозяйствующих субъектов, не отвечающих предъявленным Заказчиком требованиям, также не

означает, что действия Заказчика повлекли необоснованное ограничение конкуренции.

Заявитель как податель жалобы в антимонопольный орган и лицо, участвующее в деле, обязан вместе с жалобой представить соответствующие его позиции доказательства, подтверждающие или опровергающие оспариваемые обстоятельства. Как следует из материалов дела, Заявителем такие документы приложены не были, обоснований и объективных доказательств наличия в действиях Заказчика помимо субъективной оценки таких действий не представлено.

При этом границы антимонопольного контроля торгов оканчиваются при достижении баланса частных и публичных интересов, на необходимость соблюдения которого указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29.03.2011 № 2-П, а также стабильности публичных правоотношений. В то же самое время «баланс» означает равновесие и равноправие сторон в публичных правоотношениях, а не смещение вектора административной защиты в сторону одного из участников таких отношений без достаточных к тому оснований.

Обратное будет противоречить не только балансу частных и публичных интересов, но и принципам добросовестной реализации и защиты своих гражданских прав (п. 3 ст. 1 ГК РФ), недопустимости извлечения преимуществ из своего незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ) и злоупотребления правом (п. 1 ст. 10 ГК РФ).

С учетом изложенного, на основе всестороннего исследования, оценки фактических обстоятельств и доказательств по делу в их совокупности и взаимосвязи Комиссия приходит к выводу, Комиссия приходит к выводу необоснованности доводов жалобы.

На основании изложенного и руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Центр транспортных исследований» на действия АО «ФПК») при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 31.01.2023 № НП/4266/23.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.