РЕШЕНИЕ

№ 054/01/18.1-1424/2019

26 июля 2019 года г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров в составе:

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Иванов С.А. – начальник отдела по борьбе с картелями, член Комиссии;

Филатьева И.Е. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии;

рассмотрев жалобу Индивидуального предпринимателя Юртайкина Е. А. на действия заказчика торгов Акционерного общества «Новосибирскэнергосбыт» (далее – АО «Новосибирскэнергосбыт») при проведении запроса ценовых котировок в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на проведение работ по обследованию методов сбора и обмена данными между АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ, подготовку технических требований для реализации методов сбора и обмена информацией в программных комплексах АО «Новосибирскэнергосбыт» с ГИС ЖКХ (извещение № 31908066116 на сайте http://zakupki.gov.ru),

«…»

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России области поступила жалоба ИП Юртайкина Е. А. на действия заказчика торгов Акционерного общества «Новосибирскэнергосбыт» (далее – АО «Новосибирскэнергосбыт») при проведении запроса ценовых котировок в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на проведение работ по обследованию методов сбора и обмена данными между АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ, подготовку технических требований для реализации методов сбора и обмена информацией в программных комплексах АО «Новосибирскэнергосбыт» с ГИС ЖКХ (извещение № 31908066116 на сайте http://zakupki.gov.ru).

Заявитель сообщает следующее.

05.07.2019 года АО «Новсибирскэнергосбыт» было размещено извещение о закупке № 31908066116.

Закупочной документацией были установлены требования о наличии у участника двух видов лицензий, а именно:

- Наличие лицензии ФСТЭК России на деятельность по технической защите конфиденциальной информации;

- Наличие лицензии ФСБ России на осуществление разработки, производства, распространения шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнения работ, оказания услуг в области шифрования информации, технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

Заявитель полагает, что требования к наличию таких лицензий у участника закупки установлены неправомерно, поскольку предмет закупки, установленный приложением № 1 к ценовому предложению не является лицензируемым видом деятельности.

В представленной документации предметом закупаемых работ является следующее:

- Проведение работ по обследованию методов сбора и обмена данными между АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ в части полноты, актуальности и соответствия действующему законодательству;

- Подготовка технических требований для реализации методов сбора и обмена информацией в программных комплексах АО «Новосибирскэнергосбыт» с ГИС ЖКХ, в полном объеме соответствующим действующему законодательству.

Работа с ГИС ЖКХ регулируется Федеральным законом «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства». В силу статьи 4 Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» создание, эксплуатация и модернизация системы осуществляются на основе следующих принципов:

1) открытость, прозрачность и общедоступность информации, содержащейся в системе, недискриминационный доступ к такой информации и к системе, в том числе слабовидящих лиц, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами.

В связи с указанным принципом доступ к такой информации при осуществлении закупки не может быть поставлен в зависимость от наличия или отсутствия у исполнителя лицензий.

Запрашиваемые заказчиком работы не являются работой в соответствии с требуемыми закупками лицензиями.

В силу пункта 1 статьи 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» в соответствии с настоящим Федеральным законом лицензированию подлежат следующие виды деятельности:

1) разработка, производство, распространение шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных

систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнение работ, оказание услуг в области шифрования информации, техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

Перечень выполняемых работ составляющих и оказываемых услуг, составляющих лицензируемую деятельность в отношении шифровальных (криптографических) средств определен приложением к Постановлению Правительства РФ от 16.04.2012 года № 313. В указанном постановлении отсутствует деятельность, связанная с предметом осуществляемой закупки.

Согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются следующими принципами:

2) равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

Заявитель полагает, что установление вышеупомянутых требований к наличию лицензии при осуществлении не лицензируемого вида деятельности противоречит основным принципам осуществления закупки и необоснованного ограничивает конкуренции между участниками путем установления требований не предусмотренных федеральным законом или иными нормативно-правовыми актами.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» 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).

Тем самым требование к наличию у исполнителя лицензии является избыточным. Предъявление требований к наличию лицензии когда такая лицензия не требуется признается нарушением, что подтверждается в том числе и практикой ФАС.

Кроме того, данные положения закона также продублированы в Положении о закупке товаров, работ и услуг для нужд АО «Новосибирскэнергосбыт».

Так согласно статье 1 Положения Закупочная деятельность Заказчика основывается на следующих принципах: равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к Участникам закупки;

Таким образом, установление избыточного требования к наличию у Участника лицензии, противоречит не только закону о закупках, но и собственному положению заказчика.

Согласно статье 3.2 пунктам 2, 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» любой участник конкурентной закупки вправе направить заказчику в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и положением о закупке, запрос о даче разъяснений положений извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке.

В связи с вышеуказанными обстоятельствами, будучи заинтересованным в участии в закупке заявителем был направлен запрос о разъяснении закупочной документации. Направленный запрос заказчиком был проигнорирован.

В своих возражениях АО «Новосибирскэнергосбыт» сообщило следующее.

АО «Новосибирскэнергосбыт» был проведен запрос котировок № 950303 на проведение работ по обследованию методов сбора и обмена данными между АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ, подготовке технических требований для реализации методов сбора и обмена информацией в программных комплексах АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ.

Закупочной документацией на участие в запросе котировок были установлены требования о наличии у участника процедуры закупки, в том числе следующих лицензий:

- Наличие лицензии ФСТЭК России на деятельность по технической защите конфиденциальной информации;

- Наличие лицензии ФСБ России на осуществление разработки, производства, распространения шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнения работ, оказания услуг в области шифрования информации, технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

Требование к наличию вышеуказанных лицензий были предъявлены АО «Новосибирскэнергосбыт» в силу следующего:

Аудит методов сбора и обмена данными с Государственной информационной системой Жилищно-коммунального хозяйства (далее - ГИС ЖКХ) предполагает получение доступа к настройкам средств криптографической защиты информации, установленных на стендах, используемых для выполнения требований ГИС ЖКХ при обмене данными.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и пунктом 4 (е) «Положения о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации» № 79 от 03.02.2012 года услуги по наладке программных (программно-технических) средств защиты информации и защищенных программных (программно-технических) средств обработки информации относятся к лицензируемым видам деятельности (необходима лицензия на деятельность по ТЗКИ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «Положением о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнению работ, оказанию услуг в области шифрования информации, техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)», деятельность по техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств или информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств является лицензируемым видом деятельности и требует наличия соответствующей лицензии.

Запрос лицензий во время проведения работ по ревизии и аудиту обусловлен необходимостью создания тестовой среды и защищенного соединения с ГИС ЖКХ по https (настройка криптотуннеля) в интересах заказчика с целью получения эталонных запросов для каждого вида информации, передаваемой в ГИС ЖКХ, в соответствии с Приказом Минкомсвязи России № 74, Минстроя России № 114/пр от 29.02.2016 года «Об утверждении состава, сроков и периодичности размещения информации поставщиками информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее - приказ № 74).

Кроме указанных работ, наличие сертификатов является дополнительным обоснованием компетенции сотрудников Исполнителя, в сфере защиты конфиденциальной информации, к которой относятся и персональные данные. Сотрудники Исполнителя будут привлекаться для проведений аудита и ревизии информации не только на proxy сервере передачи информации в ГИС ЖКХ, но в том числе и непосредственно в программных комплексах Заказчика.

Объектами для проведения процедур аудита сбора информации, соответствия и полноты передаваемых данных являются следующие программные продукты:

- Биллинговая система по энергосбытовой деятельности юридических лиц (собственная разработка) - клиент-серверная архитектура: MS SQL Server, Клиент - .NET, личный кабинет клиента - PHP, мобильное приложение для внутреннего использования Android;

- Биллинговая система по энергосбытовой деятельности физических лиц (собственная разработка) - СУБД, WEB-сервер и сервер приложений - InterSystems Cache, личный кабинет клиента - PHP, мобильное приложение для клиентов Android, iOS, мобильное приложение для внутреннего использования Android;

- Система организации приема платежей (собственная разработка) - СУБД MS SQL Server, сервер приложений Apache Tomcat, сервер Java EE, клиенты Java JSF/JSP, C++/GWT, Angular, SOAP;

- Система передачи информации для взаимодействия с ГИС ЖКХ (собственная разработка) СУБД MS SQL Server, сервер приложений Apache Tomcat, сервер Java EE, клиент HTTP/XML API (Java JSP/JSF)

Основным объектом для анализа передаваемой информации и процедур сбора данных на соответствие законодательству, методам сбора и передачи в ГИС ЖКХ, а также на предмет полноты и достоверности передаваемых данных является биллинговая система по энергосбытовой деятельности физических лиц (собственная разработка) - СУБД, WEB-сервер и сервер приложений - InterSystems Cache.

Особенностью данной СУБД является то, что это объектно-ориентированная база данных, которая обеспечивает хранение не только данных, но и методов их обработки, инкапсулированных в одном объекте.

Иными словами, отличительной особенностью СУБД Cache' является независимость хранения данных от способа их представления, что реализуется с помощью, так называемой, единой архитектуры данных Cache'.

Рис.1. Архитектура системы Cache'.

Основными компонентами СУБД Cache' являются следующие:

- TMDM. Многомерное ядро системы, ориентирование на работу с транзакциями.

- Сервер Cache' Objects. Представление многомерных структур данных ядра системы в виде объектов, инкапсулирующих как данные, так и методы их обработки.

- Сервер Cache' SQL. Представление многомерных структур данных в виде реляционных таблиц.

- Сервер прямого доступа. Предоставление прямого доступа к многомерным структурам данных ядра системы.

Такая архитектура базы данных позволяет сократить время разработки, сэкономить вычислительные ресурсы и приложения будут работать значительно быстрее, что важно для биллинговой системы, обрабатывающей 1 200 000 лицевых счетов. Но при этом, получив доступ к процедурам и объектам, открывается доступ и ко всем имеющимся данным - конфиденциальной информации и персональным данным потребителей (ФИО, номер телефона, адрес проживания, сумме задолженности, оплатам и т.д.), т. е. всей той информации, которая подлежит

защите согласно ФЗ-152 «О персональных данных».

Компетенция в вопросах защиты конфиденциальной информации и персональных данных при выполнении работ по аудиту, ревизии процедур сбора данных и анализа самих данных в такой системе является основополагающей, в связи с особенностями программного продукта подлежащего аудиту.

Таким образом, АО «Новосибирскэнергосбыт» считает, что наличие лицензий не является избыточным требованием к участникам закупки, не противоречит Федеральному закону от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее по тексту - 223-ФЗ) и положению о закупке товаров, работ и услуг АО «Новосибирскэнергосбыт».

АО «Новосибирскэнергосбыт» - как владелец баз данных, содержащих в себе большое количество конфиденциальной информации, в том числе и персональных данных всех жителей города Новосибирска и Новосибирской области, а также юридических лиц - предоставляющий доступ исполнителю к рабочим контурам с настроенными средствами криптографической защиты информации, а также непосредственно к информационным системам с указанной конфиденциальной информацией, проявил разумную осмотрительность в вопросе защиты информации и персональных данных.

АО «Новосибирскэнергосбыт» при проведении закупки руководствовался принципами Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также принципами, изложенными в собственном Положении о закупке товаров, работ и услуг.

Выдвинутые к участникам требования о наличии лицензий ФСТЭК и ФСБ не являются в разрезе данной закупки избыточными, более того защищают заказчика от участия в закупке недобросовестных поставщиков, имеющих намерение получить доступ к информации, подлежащей особой защите. В соответствие с 223-ФЗ приоритетным для заказчика является выбор надежного поставщика (подрядчика, исполнителя) и не может основываться лишь на минимальной цене.

Согласно пунктам 2, 3 статьи 3.2 223-ФЗ любой участник конкурентной закупки вправе направить заказчику запрос о даче разъяснений положений извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке. Но при этом, согласно размещенной на сайте http://zakupki.gov.ru закупочной документации, а именно пункту 3 «Разъяснения положений Извещения о проведении запроса котировок для МСП» Приложения 2 к извещению №31908066116, указано, что «любой участник запроса котировок для МСП вправе направить Заказчику запрос о разъяснении положений настоящего Извещения в соответствии с функционалом ЭП не позднее, чем за 3 (три) рабочих дня до окончания срока подачи заявок». Если запрос поступил позднее указанного срока, Заказчик вправе его не рассматривать. Заявитель ИП Юртайкин Е.А. пренебрег условиями закупочной документации и направил запрос по истечении установленного нормативного срока. Помимо этого, ИП Юртайкин не подавал заявку на участие в запросе котировок. Таким образом, АО «Новосибирскэнергосбыт» не было допущено нарушение в части не направления ответа заявителю.

Закупочные процедуры АО «Новосибирскэнергосбыт» были проведены в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках

товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», принципами, изложенными в собственном Положении о закупке товаров, работ и услуг, а также в соответствии с требованиями ФЗ-152 «О персональных данных».

В связи с чем, АО «Новосибирскэнергосбыт» считает, что со стороны АО «Новосибирскэнергосбыт» нарушений в процедуре запроса котировок № 950303 на проведение работ по обследованию методов сбора и обмена данными между АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ, подготовке технических требований для реализации методов сбора и обмена информацией в программных комплексах АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ допущено не было.

Рассмотрев по существу поступившую жалобу, доводы, представленные материалы, Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к следующим выводам.

05.07.2019 года заказчик торгов АО «Новосибирскэнергосбыт» опубликовал извещение № 31908066116 на сайте http://zakupki.gov.ru о проведении запроса ценовых котировок в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на проведение работ по обследованию методов сбора и обмена данными между АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ, подготовку технических требований для реализации методов сбора и обмена информацией в программных комплексах АО «Новосибирскэнергосбыт» с ГИС ЖКХ (извещение № 31908066116 на сайте http://zakupki.gov.ru).

В соответствии с пунктом 5 Технического задания закупочной документации исполнитель должен соответствовать, в том числе, следующим требованиям:

- Наличие лицензии ФСТЭК России на деятельность по технической защите конфиденциальной информации;

- Наличие лицензии ФСБ России на осуществление разработки, производства, распространения шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнения работ, оказания услуг в области шифрования информации, технического обслуживания шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

Аудит методов сбора и обмена данными с ГИС ЖКХ предполагает получение доступа к настройкам средств криптографической защиты информации, установленных на стендах, используемых для выполнения требований ГИС ЖКХ при обмене данными.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и пунктом 4 (е) «Положения

о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации» № 79 от 03.02.2012 года услуги по наладке программных (программно-технических) средств защиты информации и защищенных программных (программно-технических) средств обработки информации относятся к лицензируемым видам деятельности (необходима лицензия на деятельность по ТЗКИ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Федерального закона от 04.05.2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и «Положением о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнению работ, оказанию услуг в области шифрования информации, техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)», деятельность по техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств или информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств является лицензируемым видом деятельности и требует наличия соответствующей лицензии.

Запрос лицензий во время проведения работ по ревизии и аудиту обусловлен необходимостью создания тестовой среды и защищенного соединения с ГИС ЖКХ по https (настройка криптотуннеля) в интересах заказчика с целью получения эталонных запросов для каждого вида информации, передаваемой в ГИС ЖКХ, в соответствии с Приказом Минкомсвязи России № 74, Минстроя России № 114/пр от 29.02.2016 года «Об утверждении состава, сроков и периодичности размещения информации поставщиками информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее - приказ № 74).

Кроме указанных работ, наличие сертификатов является дополнительным обоснованием компетенции сотрудников Исполнителя, в сфере защиты конфиденциальной информации, к которой относятся и персональные данные. Сотрудники Исполнителя будут привлекаться для проведений аудита и ревизии информации не только на proxy сервере передачи информации в ГИС ЖКХ, но в том числе и непосредственно в программных комплексах Заказчика.

Таким образом, требования Заказчика обусловлены его потребностями. Кроме того, необходимо отметить, что указанные требования распространяются в равной степени на всех участников закупки.

Комиссией Новосибирского УФАС России не установлено нарушений организации и проведения торгов в действиях заказчика торгов АО «Новосибирскэнергосбыт» при проведении запроса ценовых котировок в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на проведение работ по обследованию методов сбора и обмена данными между АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ,

подготовку технических требований для реализации методов сбора и обмена информацией в программных комплексах АО «Новосибирскэнергосбыт» с ГИС ЖКХ (извещение № 31908066116 на сайте http://zakupki.gov.ru).

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Новосибирского УФАС России

РЕШИЛА:

Признать жалобу ИП Юртайкина Е. А. на действия заказчика торгов АО «Новосибирскэнергосбыт» при проведении запроса ценовых котировок в электронной форме, участниками которого могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства на право заключения договора на проведение работ по обследованию методов сбора и обмена данными между АО «Новосибирскэнергосбыт» и ГИС ЖКХ, подготовку технических требований для реализации методов сбора и обмена информацией в программных комплексах АО «Новосибирскэнергосбыт» с ГИС ЖКХ (извещение № 31908066116 на сайте http://zakupki.gov.ru) необоснованной.

Решение Комиссии может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.