

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/07/00-18469/2022 о нарушении

процедуры торгов и порядка заключения договоров

12.12.2022 г. Москва

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

Председательствующего:

в присутствии представителей посредством видеоконференцсвязи
ООО «Инфосейф», АО «ДОМ.РФ»,

рассмотрев жалобу ООО «Инфосейф» (далее - Заявитель) на действия АО «ДОМ.РФ» и АО «Банк Дом.РФ» при проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договора на предоставление прав использования систем управления базами данных для нужд АО «ДОМ.РФ» и АО «Банк ДОМ.РФ» (реестровый № 32211864395, 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, мотивированная несогласием с положениями Закупочной документации.

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, конкурсной комиссии или аукционной 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» (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,

конкурсной или аукционной 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 закупок 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.

Заявитель в жалобе указывает, что требования Технического задания сформированы таким образом, чтобы участники поставили конкретный товар, без возможности поставки эквивалента.

Заявитель в своей жалобе выражает несогласие со следующими требованиями Технического задания:

1. Официальная совместимость с ОС: Предприятие 8 при развертывании СУБД и сервера приложений как минимум с ОС АЛЬТ 8 СП и ОС Astra Linux Special Edition 1.7 одновременно;
2. Автоматическое исправление страниц при потоковой репликации в случае повреждения данных (неиспорченные страницы запрашиваются с ведомого сервера);
3. Возможность построения отказоустойчивого кластера с горячим резервом (Active-Active);
4. Наличие поддержки многоядерных серверов, имеющих не менее 256 ядер;
5. Встроенный пул соединений, позволяющий ограничивать число обслуживаемых процессов при подключении множества клиентов, не накладывая ограничения на использование параметров конфигурации сеансов, подготовленных операторов или временных таблиц;
6. Периодическая проверка соединения клиента с сервером во время выполнения запросов, что позволяет обнаруживать разрывы соединений раньше и освобождать ресурсы сервера при отключении клиентов;
7. Алгоритм поиска k ближайших соседей (k-NN) для индекса-B-дерева.

Согласно позиции Заявителя, совокупность вышеуказанных требований однозначно указывает на программное обеспечение производителя Postgres Pro.

При этом, Заявитель отмечает, что вышеуказанные требования являются противоречивыми, так как требуемое ПО Postgres Pro согласно данным с официального сайта компании не поддерживает совместимость с ТС.

Также Заявитель указывает на избыточность такого требования как наличие «встроенного пула соединений», так как иные правообладатели предлагают «внешний пул соединений», являющийся полным функциональным аналогом.

Заказчик с доводами жалобы не согласился и представил письменные возражения, а также иные затребованные документы.

Так, на заседании Комиссии Заказчик пояснил, что требования Технического задания сформированы таким образом, чтобы полностью удовлетворить потребности Заказчика.

При подготовке Технического задания были проведены подготовительные работы, на основании которых были сформированы требования Технического задания.

Относительно установления требования «Официальная совместимость с ТС: Предприятие 8 при развертывании СУБД и сервера приложений как минимум с ОС АЛБТ 8 СП и ОС Astra Linux Special Edition 1.7 одновременно» Заказчик пояснил следующее.

Официальная совместимость закупаемой СУБД с ТС:Предприятие 8 необходима для недопущения отказов со стороны производителей при решении заявок в случае развертывания системы в неподдерживаемой конфигурации.

Поскольку закупаемая СУБД, согласно ТЗ должна обладать сертификатом ФСТЭК, то о ОС, на которой она работает, должна обладать этим сертификатом.

Так, Заказчику требуется ОС и СУБД, включенные в реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, сертифицированные по ФСТЭК (для работы с персональными данными), при этом между собой у них должна быть официальная совместимость, что бы не было отказов в обслуживании.

Относительно установления требования «Автоматическое исправление страниц при потоковой репликации в случае повреждения данных (неиспорченные страницы запрашиваются с ведомого сервера)» Заказчик пояснил следующее.

Повреждение данных на основном сервере СУБД может привести к полной остановке работы СУБД и необходимости восстановления из резервной копии (что занимает длительное время и вызывает простой бизнес систем, что критично для работы наших бизнес процессов).

Требуемый функционал позволяет восстановить целостность данных на основном сервере СУБД без его остановки и процедуры восстановления из резервной копии.

Относительно требования «Возможность построения отказоустойчивого кластера с горячим резервом (Active-Active)» Заказчик пояснил, что данный функционал обеспечивает доступность баз данных на чтение и запись одновременно в двух и более территориально распределенный ЦОД. В случае потери одного из ЦОД перерыва в работе приложения не происходит. Что позволяет избежать простоя

бизнес систем, что критично для работы наших бизнес процессов.

Относительно требования «Наличие поддержки многоядерных серверов, имеющих не менее 256 ядер» Заказчик пояснил, что в АО «ДОМ.РФ» есть сервера HPE DL385 G10 в которых установлено по два ЦПУ по 64 ядра, каждое из которых обладает двумя вычислительными потоками, что со стороны ОС и СУБД выглядит как 256 ядер ЦПУ.

Опыт использования СУБД на базе PostgreSQL в крупнейших компаниях РФ (Банки – Топ 3), показал наличие проблем с вертикальной масштабируемостью при использовании серверов с количеством ядер 100+ (наблюдалась существенное замедление работы СУБД при работе на таких серверах).

Относительно требования «Встроенный пул соединений, позволяющий ограничивать число обслуживающих процессов при подключении множества клиентов, не накладывая ограничения на использование параметров конфигурации сеансов, подготовленных операторов или временных таблиц» Заказчик пояснил, что особенность реализации СУБД на базе PostgreSQL является использование технологии Unix Fork, вместо технологии Thread, которые являются дорогими с точки зрения потребления вычислительных мощностей (процессор, оперативная память). Для минимизации накладных расходов связанных с подключением клиентских соединений используется технология пуллинга, позволяющая переиспользовать текущие открытые соединения. За счет этого достигается существенный прирост производительности СУБД, который необходим для высоконагруженных систем.

Относительно требования «Периодическая проверка соединения клиента с сервером во время выполнения запросов, что позволяет обнаруживать разрывы соединений раньше и освобождать ресурсы сервера при отключении клиентов» Заказчик пояснил следующее.

Ввиду того, что количество клиентских соединений к СУБД ограничено (из-за ограничений ресурсов сервера), то необходимо периодически проверять клиентские соединения на наличие разрывов и принудительно закрывать их при отключении.

Если этого не делать, то это приводит к перерасходованию ресурсов сервера, а также к невозможности открыть новые соединения. Также оборванные соединения продолжают удерживать блокировку на доступ к данным, что влияет на производительность сессий других пользователей и может привести к отказу в обслуживании, что приведет к отказу работы системы.

Относительно требования «Алгоритм поиска k ближайших соседей (k-NN) для индекса-B-дерева.» Заказчик пояснил, что данная технология позволяет существенно ускорить операции СУБД связанных с выполнением поисковых запросов для выборки данных (SELECT, UPDATE и т.д.) .

Данный алгоритм используют система анализа качества работы колл-центра и геоинформационная система АО «ДОМ.РФ».

Относительно несовместимости программное обеспечение Postgres Pro с 1С Заказчик пояснил, что при подготовке к Закупке Заказчик связывался с службой

технической поддержки и получил ответ, что использование режима MULTIMASTER для платформы 1С не исключается, но существует ограничение по количеству баз данных на сервере.

Данной закупкой предусмотрена поставка лицензий СУБД как для платформы 1С, так и без привязки к данной платформе.

Использование режима кластеризации Active-Active необходимо для нескольких информационных систем АО «ДОМ.РФ».

Относительно избыточного требования «встроенного пула соединений» Заказчик пояснил, что внешний пуллинг не является полным аналогом, так как это дополнительный и внешний по отношению к СУБД софт, который является дополнительной точкой отказа и требует использования отдельного механизма резервирования и оборудования, а также обладает заведомо меньшей производительностью по отношению к встроенному пулу соединений из-за наличия дополнительного сетевого соединения.

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 пришла к следующим выводам.

Закон о закупках не определяет порядок закупки товаров, работ, услуг, а устанавливает обязанность заказчиков разработать и утвердить Положение о закупках - документ, регламентирующий закупочную деятельность заказчика и содержащий требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (способы закупки) и условия их применения, а также порядок заключения и исполнения договоров.

Из смысла требований части 1 статьи 2 Закона о закупках следует, что при установлении требований в документации заказчики руководствуются собственным Положением о закупках и самостоятельно устанавливают требования к участникам, которые не должны противоречить требованиям Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Закону о закупках, другим федеральным законам и иным нормативных правовых актов Российской Федерации.

Комиссия отмечает, что само по себе включение в документацию условий и признаков, которые в конечном итоге приводят к исключению из числа участников лиц, не отвечающих этим условиям и признакам, не является ограничением доступа к участию в закупке и ограничением конкуренции, а представляет собой механизм выбора наиболее подходящего под требования Заказчика, в данном случае исполнителя.

Пунктом 3 части 9 статьи 4 Закона о закупках установлено, что в извещении об осуществлении конкурентной закупки должны быть указаны предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги, а также краткое описание предмета закупки в соответствии с частью 6.1 статьи 3 Закона о закупках (при необходимости).

В соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации о конкурентной закупке должны быть указаны требования к безопасности, качеству,

техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы, установленные заказчиком и предусмотренные техническими регламентами 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, иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

Таким образом, Заказчик формирует Техническое задание в соответствии с собственными потребностями, устанавливая наиболее подходящие для него требования к порядку выполнения работ, при условии, что такие требования не приводят к необоснованному ограничению конкуренции.

В этой связи Комиссия отмечает, что спорные требования предъявлены на основании потребности Заказчика, в свою очередь, Заказчик проводит закупочную процедуру в целях получения конечного результата в том виде, качестве, порядке и объеме, на который он обоснованно рассчитывал.

При этом целью Заказчик не имеет возможности установить требования и характеристики товара, которые удовлетворяли бы всех возможных участников закупки, напротив, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников закупки, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере закупок.

В свою очередь отсутствие у хозяйствующего субъекта необходимых условий для участия в Закупке не является доказательством, подтверждающим, что требования Заказчика привели к ограничению конкуренции. Каждый хозяйствующий субъект самостоятельно принимает решение об участии в закупочной процедуре, действия каждого из них влияют на результаты закупки, победителем которого определяется лучший из участников, то есть наиболее конкурентоспособный.

На заседании Комиссии Заявитель не представил доказательств, что иной функционал ПО позволит в полной мере удовлетворить потребности Заказчика.

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 нарушений действующего законодательства Российской Федерации в сфере закупок, 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 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – 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 о необоснованности жалобы Заявителя.

Руководствуясь частью 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобу ООО «Инфосейф» (ИНН: 9703000280, ОГРН: 1197746499390) на действия АО «ДОМ.РФ» (ИНН: 7729355614, ОГРН: 1027700262270), АО «Банк Дом.РФ» (ИНН:7725038124, ОГРН: 1037739527077) при проведении Закупки необоснованной.
2. Снять ограничения на размещение Закупки, наложенные письмом Московского УФАС России от 07.12.2022 № ИГ/62197/22.

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