

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ №078/01/17-1590/2023

Санкт-Петербург

Резолютивная часть решения оглашена 28 марта 2024 года

В полном объеме решение изготовлено 09 апреля 2024 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу (далее – Комиссия) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель:

<...> – заместитель руководителя управления,

члены:

<...> – начальник отдела по борьбе с картелями управления,

<...> – главный государственный инспектор отдела по борьбе с картелями управления,

рассмотрев дело № 078/01/17-1590/2023 по признакам нарушения пунктов 2,3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в действиях Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения здравоохранения «Центр восстановительного лечения «Детская психиатрия» имени С.С. Мнухина» (ИНН 7813045473) при проведении электронного аукциона 0372200205021000090,

в присутствии <...> представителя СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С.С. Мнухина по доверенности б/н от 09.08.2023,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу (далее — Управление) поступило на рассмотрение заявление Управления ФСБ России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области (вх.17635-ДСП/23 от 11.07.2023) по вопросу возможного наличия нарушений антимонопольного законодательства в действиях СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С.С. Мнухина при проведении электронного аукциона 0372200205021000090.

По результатам рассмотрения представленной информации были выявлены признаки нарушения пунктов 2, 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в действиях Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения здравоохранения «Центр восстановительного лечения «Детская психиатрия» имени С.С. Мнухина» (ИНН 7813045473) при проведении электронного аукциона 0372200205021000090.

1. Сведения о ходе рассмотрения дела.

На основании изложенного, 10.10.2023 года Управлением Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу принят Приказ № 157/23 о

возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела № 078/01/17-1590/2023 о нарушении пунктов 2,3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в действиях Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения здравоохранения «Центр восстановительного лечения «Детская психиатрия» имени С.С. Мнухина».

Определением от 17.10.2023 о назначении дела №078/01/17-1590/2023 к рассмотрению (исх.№78/25944/23) рассмотрение дела назначено на 16.11.2023.

Определением от 16.01.2024 № 78/848/24 срок рассмотрения по делу №078/01/17-1590/2023 был продлен до 17.07.2024.

Определением от 29.02.2024 № 78/5211/24 Комиссией по делу №078/01/17-604/2023 выявлены признаки нарушения пунктов 2,3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции в действиях Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения здравоохранения «Центр восстановительного лечения «Детская психиатрия» имени С.С. Мнухина» (ИНН 7813045473) при проведении электронного аукциона 0372200205021000090.

На заседании комиссии 27.02.2024 Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России приняла заключение об обстоятельствах дела.

С учетом изложенного, дело №078/01/17-1590/2023 рассмотрено в соответствии с требованиями главы 9 Закона о защите конкуренции.

2. Выводы о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства

Согласно части 1 статьи 8 Федерального закона от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере государственных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе, ФЗ-44), контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. 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).

В соответствии с частью 2 статьи 8 Закона о контрактной системе конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям 44-ФЗ, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Потребности заказчика являются определяющим фактором при установлении им соответствующих требований. Законом не предусмотрено ограничений по включению в закупочную документацию требований к работам (материалам),

являющихся значимыми для заказчика. Ограничивает усмотрение заказчика только требование о недопустимости ограничения конкуренции. Действующее законодательство в сфере осуществления закупок допускает самостоятельное формирование заказчиком своего заказа, исходя из потребностей последнего.

При этом согласно статье 33 Закона о контрактной системе, заказчик в описании объекта закупки указывает функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки, в том числе, неотъемлемые характеристики объекта закупки.

Также в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе, заказчик должен установить требование к участникам закупки о соответствии требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки.

Невключение в описание закупки характеристик, установленных в законодательном порядке в качестве требований к характеристикам объекта закупки, допускает на товарный рынок, а именно к участию в конкурентной процедуре, хозяйствующих субъектов, которые не соответствуют законодательно установленным требованиям.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе, создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений.

В соответствии с пунктом 1 части 5 статьи 49 Закона о контрактной системе члены комиссии по осуществлению закупок рассматривают заявки на участие в закупке, информацию и документы, направленные оператором электронной площадки в соответствии с пунктом 4 части 4 настоящей статьи, и принимают решение о признании заявки на участие в закупке соответствующей извещению об осуществлении закупки или об отклонении заявки на участие в закупке по основаниям, предусмотренным пунктами 1 - 8 части 12 статьи 48.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 52 Закона о контрактной системе, открытый конкурентный способ признается несостоявшимся в случае, если по результатам рассмотрения заявок на участие в закупке комиссия по осуществлению закупок отклонила все такие заявки.

При этом в соответствии с частью 8 статьи 52 Закона о контрактной системе если открытый конкурентный способ признан несостоявшимся в случаях, предусмотренных пунктами 3 - 6 части 1 статьи 52 ФЗ-44, заказчик вправе осуществить новую закупку в соответствии с Законом о контрактной системе либо осуществить закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции запрещаются при

проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе, нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Изучив материалы дела, доводы заявителя, Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России приходит к выводу, что действия Ответчика содержат все признаки наличия неправомерного определения победителя торгов в закупочной процедуре 0372200205021000090, запрет на который установлен пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, а также предоставление преимущественных условий представителям одной медицинской информационной системы, запрет на который установлен пунктом 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

3. Анализ действий ответчика, их противоречия

законодательству и иным нормам.

В ходе проведения анализа информации, представленной заявителем, а также поступившей от электронной торговой площадки, с официальных сайтов Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, единой информационной системы в сфере закупок установлено следующее.

11.10.2021 Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение здравоохранения "Центр восстановительного лечения "Детская психиатрия" имени С.С. Мнухина" в ЕИС размещено извещение 0372200205021000090 о проведении электронного аукциона на оказание услуг по предоставлению неисключительных прав на медицинскую информационную систему и ее внедрение в СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина.

НМЦК 7 893 326 руб.

Целью данной закупки, согласно техническому заданию документации, является приобретение СПбГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина (далее – медицинская организация, МО) неисключительных прав на МИС для обеспечения МО соответствия требованиям Министерства здравоохранения Российской Федерации и достижения задач регионального проекта «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)».

В соответствии с технической документацией основанием для выполнения работ является, в том числе, Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 24 декабря 2018 г. №911н «Об утверждении требований к государственным информационным системам в сфере здравоохранения субъектов российской федерации, медицинским информационным системам медицинских организаций и информационным системам фармацевтических организаций» (п 2.2.7, далее – приказ 911-н).

Частью 7 технической документации предусмотрены следующие требования к наличию лицензий:

7.2 Наличие медицинской информационной системы в «Едином реестре

российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных» (<https://reestr.minsvyaz.ru/>) или в «Едином реестре программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств - членов Евразийского экономического союза» (<https://eac-reestr.digital.gov.ru/>) (далее – Реестр отечественного ПО) в соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

На участие в аукционе была подана одна заявка ООО «Решение» (ИНН 7813185022), являющееся разработчиком и правообладателем на МИС «Ариадна». Заявка в соответствии с протоколом от 29.10.2021 была признана соответствующей. На основании рассмотрения единственной заявки на участие в электронном аукционе и в соответствии с ч. 1 ст. 71 Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ с участником, подавшим единственную заявку на участие в аукционе – ООО «Решение», был заключен контракт №27813045473 21 000110 0001 от 09.11.2021.

При этом на официальном сайте Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (<https://reestr.digital.gov.ru/reestr/>) в едином реестре российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных и едином реестре программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств - членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации содержатся следующие сведения относительно МИС «Ариадна»:

15.06.2021 запись о МИС «Ариадна» исключена на основании приказа Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации №565;

29.10.2021 приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 28.10.2021 №1105 внесена Реестровая запись №11931 о МИС «Ариадна» (правообладатель – ООО «Решение»).

Следует учесть, что срок подачи заявок по аукциону 0372200205021000090 заканчивался 27.10.2021, то есть на момент окончания подачи заявок ООО «Решение» не могло подтвердить факт нахождения в реестре российского/евразийского программного обеспечения в связи с отсутствием в нем сведений о МИС «Ариадна».

В составе второй части заявки ООО «Решение» приложено, в том числе, авторское свидетельство МИС «Ариадна», в котором указано, что программа зарегистрирована в реестре программ для ЭВМ 30.07.2007, а также свидетельство Федеральной службы по интеллектуальной собственности о государственной регистрации программы для ЭВМ «Модуль лаборатория NLab «Медицинской информационной системы «Ариадна» (часть МИС «Ариадна»).

При этом в составе заявки ООО «Решение» не имеется документов, подтверждающих наличие МИС «Ариадна» в Реестре отечественного ПО.

Таким образом, ООО «Решение» не соответствовало установленным технической документации требованиям, в связи с чем было неправомерно допущено к

участию в аукционе.

Следует также отметить следующее.

С 01.01.2020 приказом 911н устанавливаются требования о наличии сертификатов ФСБ и (или) ФСТЭК для информационных систем.

Действующее законодательство требует при исполнении контрактов по определенным видам деятельности наличие лицензий. Применительно к анализируемой ситуации:

При разработке технического проекта, в том числе, рассматривались и проектировались определенные решения в составе планируемого программного обеспечения системы информатизации, которые по существу являются исполнением работ по проектированию системы в защищенном исполнении.

В частности, это работы, касающиеся формирования, сохранения и последующей передачи результатов криптографической обработки информации (цифровой подписи).

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) (утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 N 313) установлен Перечень выполняемых работ и оказываемых услуг, составляющих лицензируемую деятельность (далее - перечень), в том числе:

-разработка защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем;

-производство защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем;

-монтаж, установка (инсталляция), наладка защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем;

-ремонт, сервисное обслуживание защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем;

-передача защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем.

Кроме того, согласно подпункта д пункта 4 «Положения о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации»

(утвержденного Постановлением Правительства РФ от 03.02.2012 №79), при осуществлении лицензируемого вида деятельности лицензированию подлежат работы и услуги по проектированию в защищенном исполнении: средств и систем информатизации.

При установке и настройке программного обеспечения в рамках исполнения контракта предполагалась настройка взаимодействия между устанавливаемым программным обеспечением и техническими средствами защиты информации, защищенными техническими средствами обработки информации (считыватели носителей ключевой информации для формирования электронной подписи, специальное программное обеспечение). В силу пункта 13 Перечня, лицензированию подлежат: монтаж, установка (инсталляция), наладка защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств информационных систем.

Также в соответствии с подпунктом е пункта 4 «Положения о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации» (утвержденного Постановлением Правительства РФ от 03.02.2012 №79) при осуществлении лицензируемого вида деятельности лицензированию подлежат услуги по установке, монтажу, наладке, испытаниям, ремонту средств защиты информации (технических средств защиты информации, защищенных технических средств обработки информации, технических средств контроля эффективности мер защиты информации, программных (программно-технических) средств защиты информации, защищенных программных (программно-технических) средств обработки информации, программных (программно-технических) средств контроля эффективности защиты информации).

Вышеуказанные услуги возможно выполнить только при непосредственном взаимодействии технических средств защиты информации и устанавливаемого по контракту программного обеспечения.

Кроме того, хозяйствующий субъект в рамках исполнения контракта выполнял следующие работы/услуги:

-установка настройка и сопровождение МИС, являющейся составной частью информационной системы персональных данных в медицинских учреждениях;

-развертывание, настройка и сопровождение баз данных, содержащих амбулаторные карты пациентов, справочников медицинского персонала;

-выполнение работ по восстановлению БД из резервных копий после аварийных ситуаций или при плановых мероприятиях;

-разработка, установка, настройка и обслуживание программного обеспечения, обеспечивающего взаимодействие с средствами криптографической защиты информации, установленными в медицинских организациях, обеспечивающих подписание листов осмотра амбулаторной карты для передачи в ИЭМК РЕГИЗ, листов временной утраты трудоспособности для передачи в информационную систему ФСС РФ, электронных рецептов в рамках ЛЛО, направлений на медико-социальную экспертизу для передачи в ИЭМК РЕГИЗ и дальнейшей передачи в информационную систему МСЭ РФ.

Для выполнения вышеуказанных работ, которые выполняются при разработке/модернизации/развитии МИС в рамках ЕЦК необходимо было наличие лицензий Федеральной службы безопасности на осуществление разработки, производства, распространения 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 и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю на деятельность по технической защите конфиденциальной информации, разработку средств защиты конфиденциальной информации, производство средств защиты конфиденциальной информации.

В силу пункта 1 Указа Президента РФ от 06.03.1997 № 188 «об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» персональные данные относятся к конфиденциальной информации, поэтому подлежат защите.

Кроме того, согласно пункту 12 «Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» (утвержденными Приказом ФСТЭК России от 11.02.2013 №17), защита информации, содержащейся в информационной системе, является составной частью работ по созданию и эксплуатации информационной системы и обеспечивается на всех стадиях (этапах) ее создания, в ходе эксплуатации и вывода из эксплуатации путем принятия организационных и технических мер защиты информации, направленных на блокирование (нейтрализацию) угроз безопасности информации в информационной системе, в рамках системы (подсистемы) защиты информации информационной системы.

Кроме того, Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации» от 01.05.2022 №250 дополнительно акцентирует внимание на необходимости лицензии на осуществление деятельности по технической защите конфиденциальной информации при изложенных обстоятельствах.

На основании изложенного, а также следуя общей логике работы медицинской информационной системы медицинской организации, функционирование медицинской информационной системы неразрывно связано с использованием персональных данных как пациентов, так и врачей, а также с электронных цифровых подписей врачами при направлении большинства документов.

Таким образом, требование о наличии лицензий ФСБ, ФСТЭК на указанные виды деятельности должно присутствовать в техническом задании на внедрение МИС.

В технической документации исследуемого аукциона присутствует пункт 7.3, которым установлено требование о наличии документа, подтверждающего право на ведение деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации и деятельности по технической защите конфиденциальной информации (действующей лицензии Федеральной службы по техническому и экспортному контролю).

При этом требование о наличии лицензии ФСБ не установлено.

Следует отметить, что лицензия УФСБ РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области на разработку, 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) была получена ООО «Решение» 17.02.2022, то есть уже после проведения исследуемого аукциона и исполнения контракта, заключенного по его итогам.

Распоряжением Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга от 29.03.2021 №155-р утверждены следующие субсидии СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С.С. Мнухина на 2021 год (последующими распоряжениями оставлены неизменными) на модернизацию медицинских информационных систем: из средств федерального бюджета 3920 тыс. руб, из средств регионального бюджета - 4080 тыс.руб., в совокупности – 8000000 руб.

При этом НМЦК сформирована на основании 3 коммерческих предложений, поступивших от ООО «Решение» (вх.№44.1 от 22.09.2021, на сумму 7879985 руб.), от ИП <...> (вх.44.2 от 22.09.2021, на сумму 7899993 руб.), от ООО «Облачная медицина» (вх.44.3 от 22.09.2021, на сумму 7900000 руб.), которые имеют между собой как тесные структурные взаимосвязи, так и являются практически единым хозяйствующим субъектом в рамках оказания услуг, связанных с МИС «Ариадна».

Таким образом, коммерческие предложения для формирования НМЦК поступили только для одной медицинской информационной системы, при наличии 23 МИС на территории Санкт-Петербурга в учреждениях, подведомственных Комитету по здравоохранению Санкт-Петербурга и администрациям районов города.

Сама аукционная документация не содержит четких требований по наименованию медицинской информационной системы, при этом в запросе разъяснений №5 потенциальный участник указывает, что «приведенный перечень модулей соответствует модулям МИС Ариадна компании ООО «Решение». Комиссией не установлена принадлежность перечисленных в документации модулей непосредственно одной медицинской информационной системе, но отмечено, что представители иных медицинских информационных систем (из более 20 МИС на территории Санкт-Петербурга) заявки на участие в рассматриваемом аукционе не подавали. При этом при участии в закупочных процедурах представителей различных МИС приводит к активной конкурентной борьбе и существенному снижению НМЦК.

Следует также отметить, что начальной версией технической документации (приложение №4 «Технические и функциональные требования к оказанию услуг») было установлены следующие требования:

-

1. Общие требования:

- Модули МИС функционируют в единой базе данных медицинской информационной системы в отказоустойчивой системе из двух серверов баз данных Oracle версии 11g (или аналог), работающей в режиме «standby»;
- В качестве клиентских машин ПК с Intel-совместимыми процессорами типа PentiumII и выше, имеющих не менее 128 Мб оперативной памяти;
- Операционная система на клиентских машинах: MS Windows 2000 и выше или ОС из линейки Linux;
- Сервер на платформе Intel с процессором типа PentiumXeon или аналогичный, имеющий не менее 12 Гб оперативной памяти;
- Операционная система на сервере: MSWindows Server 2008R2 x64;
- Высокоскоростная коммутируемая локальная вычислительная сеть, с пропускной способностью не менее 10 Мбит/с.

Требования в системе управления базы данных (СУБД)

МИС должна использовать реляционную СУБД, со следующими характеристиками:

- работа на операционной системе семейства Windows и Linux;
- встроенное средство администрирования СУБД, (в том числе удаленного) посредством web-интерфейса;
- обеспечение обработку транзакций в системах со сверхбольшими базами данных и с одновременно работающих пользователями;
- встроенные функции резервного копирования;
- возможность секционирования таблиц СУБД;
- СУБД должна поддерживать стандартные типы числовых, символьных данных, а также формат данных DICOM и формат для хранения бинарные объекты большого объема;
- возможность при авторизации пользователей в базе данных проверять не только логин и пароль, но и другие факторы, такие как время подсоединения к БД, ip-адреса, приложение которое подсоединяется к БД и т.д.;
- возможность задать требования (и контролировать их выполнение), которым должны удовлетворять пароли всех пользователей. Такие требования как длина пароля, наличие в пароле определенного количества строчных и прописных букв, наличие цифр и специальных символов.

После поступления запросов на разъяснение документации заказчиком принято решение об изменении документации в связи с тем, что требования:

-Модули МИС функционируют в единой базе данных медицинской информационной системы в отказоустойчивой системе из двух серверов баз данных Oracle версии 11g (или аналог), работающей в режиме «standby»;

-операционная система на клиентских машинах: MS Windows 2000 и выше или ОС из линейки Linux;

-операционная система на сервере: MSWindowsServer 2008R2 x64;

-работа на операционной системе семейства Windows и Linux.

противоречат Постановлению Правительства РФ от 16 ноября 2015 г. N 1236 «Об

установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Заказчиком техническая документация в указанной части была изменена следующим образом (последняя версия изменений от 19.10.2021):

Общие требования:

- Модули МИС функционируют в единой базе данных медицинской информационной системы в отказоустойчивой системе из двух серверов баз данных PostgreSQL (или аналог), работающей в режиме «standby»;
- В качестве клиентских машин ПК с Intel-совместимыми процессорами типа PentiumII и выше, имеющих не менее 128 Мб оперативной памяти;
- Операционная система на клиентских машинах: ОС семейства Linux, включённая в Реестр отечественного ПО;
- Сервер на платформе Intel с процессором типа PentiumXeon или аналогичный, имеющий не менее 12 Гб оперативной памяти;
- Операционная система на сервере: ОС, включённая в Реестр отечественного ПО;
- Высокоскоростная коммутируемая локальная вычислительная сеть, с пропускной способностью не менее 10 Мбит/с.

Требования в системе управления базы данных (СУБД)

МИС должна использовать реляционную СУБД со следующими характеристиками:

- работа на операционной системе семейства Linux, включённой в Реестр отечественного ПО;
- встроенное средство администрирования СУБД (в том числе удаленного) посредством web-интерфейса;
- обеспечение обработки транзакций в системах со сверхбольшими базами данных и с одновременно работающих пользователями;
- встроенные функции резервного копирования;
- возможность секционирования таблиц СУБД;
- СУБД должна поддерживать стандартные типы числовых, символьных данных, а также формат данных DICOM и формат для хранения бинарные объекты большого объема;
- возможность при авторизации пользователей в базе данных проверять не только логин и пароль, но и другие факторы, такие как время подсоединения к БД, ip-адреса, приложение которое подсоединяется к БД и т.д.;
- возможность задать требования (и контролировать их выполнение), которым должны удовлетворять пароли всех пользователей. Такие требования как длина пароля, наличие в пароле определенного количества строчных и прописных букв, наличие цифр и специальных символов.

Таким образом, заказчиком установлены требования к наличию российского ПО.

В то же время в положениях проекта контракта данные требования остались неизменными и контракт был заключен с ООО «Решение» по первоначальным

требованиям, установленным технической документации, без учета последующих исправлений.

Заявка ООО «Решение» не содержит конкретных характеристик поставляемой МИС, только согласие на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги на условиях, предусмотренных документацией об электронном аукционе и не подлежащих изменению по результатам проведения аукциона.

Таким образом, положения контракта должны были содержать технические требования, установленные аукционной документацией в последней редакции (после исправлений положений документации в связи с поступившими запросами на разъяснения).

Следует также учесть, что заявка ООО «Решение» была подана 26.10.2021, то есть уже после внесения изменений в документацию.

Изменения положений контракта на более расширенные требования по сравнению с измененной аукционной документацией свидетельствует о возможной целенаправленности действий заказчика на предоставление преимуществ участнику закупки.

Комиссия также отмечает, что МИС «Ариадна», используемая в Учреждении по результатам исполнения контракта, не отвечает следующим требованиям, установленным аукционной документацией:

- *Модули МИС функционируют в единой базе данных медицинской информационной системы в отказоустойчивой системе из двух серверов баз данных PostgreSQL (или аналог), работающей в режиме «standby». МИС функционирует на одном сервере баз данных PostgreSQL, не отказоустойчивом;*

-встроенное средство администрирования СУБД (в том числе удаленного) посредством web-интерфейса. МИС «Ариадна», по данным учреждения, в текущий момент не имеет;

-встроенные функции резервного копирования; не имеет;

- *возможность при авторизации пользователей в базе данных проверять не только логин и пароль, но и другие факторы, такие как время подсоединения к БД, ip-адреса, приложение которое подсоединяется к БД и т.д.; не имеет;*
- *возможность задать требования (и контролировать их выполнение), которым должны удовлетворять пароли всех пользователей. Такие требования как длина пароля, наличие в пароле определенного количества строчных и прописных букв, наличие цифр и специальных символов, не имеет.*

Согласно статье 67 Закона о контрактной системе (в редакции на дату рассмотрения заявки) заявка на участие в электронном аукционе признается не соответствующей требованиям, установленным документацией о таком аукционе, в случае несоответствия информации, предусмотренной частью 3 статьи 66 44-ФЗ, требованиям документации о таком аукционе, в том числе, при указании конкретных показателей товара, соответствующих значениям, установленным в документации об электронном аукционе, и указание на товарный знак (при

наличии). Информация, предусмотренная настоящим подпунктом, включается в заявку на участие в электронном аукционе в случае отсутствия в документации об электронном аукционе указания на товарный знак или в случае, если участник закупки предлагает товар, который обозначен товарным знаком, отличным от товарного знака, указанного в документации об электронном аукционе.

В соответствии с пунктам 2, 3 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе: создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом, нарушение порядка определения победителя или победителей торгов, запроса котировок, запроса предложений.

Признание ООО «Решение» соответствующим требованиям, установленным документацией аукциона, позволило заключить Обществу государственный контракт на оказание услуг по предоставлению неисключительных прав на медицинскую информационную систему и ее внедрение в СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина.

При соблюдении всех норм заказчику полагалось признать исследуемую конкурентную процедуру несостоявшейся. В таком случае, заказчик был вправе провести повторные закупки, на участие в которых также могли подать заявки любые юридические и физические лица.

Также совокупность действий СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина в части направления запросов на коммерческие предложения в адрес поставщиков только одной медицинской информационной системы, неправомерный допуск представителя данной МИС к участию в аукционе, признание его победителем, изменение условий контракта на расширенную версию технических требований свидетельствуют о предоставлении ООО «Решение» как представителю МИС «Ариадна» преимущественных условий.

С учетом изложенного, у конкурсной комиссии СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина не имелось оснований для того, чтобы допустить и в последующем заключить контракт с ООО «Решение».

4. Выводы по результатам проведения анализа конкуренции на товарном рынке.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции Санкт-Петербургское УФАС России провело анализ состояния конкуренции в соответствии с Порядком, утвержденным приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», в объеме, необходимом для принятия решения по делу. По результатам проведенного анализа составлен соответствующий аналитический отчет (краткий).

В соответствии с пунктом 10.10 Приказа №220 по делам, возбужденным по признакам нарушения пункта 2 части 1, части 5 (если координация приводит или

может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) статьи 11, статей 17, 17.1, 18 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции включает:

а) определение временного интервала исследования;

б) определение предмета торгов (по делам, возбужденным по признакам нарушения пункта 2 части 1, части 5 (если координация приводит или может привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах) статьи 11, статьи 17 Закона о защите конкуренции); предмета договоров, заключаемых в отношении государственного и (или) муниципального имущества (по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 17.1 Закона о защите конкуренции); предмета договоров на оказание соответствующих финансовых услуг (по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 18 Закона о защите конкуренции);

в) определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах (с момента подачи заявки на участие в торгах) либо отказавшихся от участия в торгах в результате соглашения, но соответствующих требованиям к участникам торгов, которые предусмотрены документацией о торгах, - в случаях, возбуждения дел по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

Исследование состояния конкуренции при проведении торгов проводилось в отношении конкурентной процедуры 0372200205021000090 на оказание услуг по предоставлению неисключительных прав на медицинскую информационную систему и ее внедрение в СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина.

По результатам проведения анализа установлено:

1) Временной интервал: с 10.11.2021 года по 15.12.2021 года

2) Предмет торгов: оказание услуг по предоставлению неисключительных прав на медицинскую информационную систему и ее внедрение в СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина.

3) Состав хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах: ООО «Решение».

4) Требования, установленные статьей 67 Закона о контрактной системе, заказчик в закупочной процедуре 0372200205021000090 не применил.

Признание ООО «Решение» соответствующим требованиям, установленным документацией аукциона, позволило заключить Обществу государственный контракт на оказание услуг по предоставлению неисключительных прав на медицинскую информационную систему и ее внедрение в СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина.

Следовательно, неправомерные действия заказчика по определению победителя ограничили конкуренцию.

Также требования, установленные Приказом Минздрава 911-Н, не были учтены в аукционной документации, как и технические характеристики, ограничивающие допуск иностранного ПО, что привело к созданию преимущественных условий для

участия представителям медицинских информационных систем, которые, в соответствии с действующим законодательством, не соответствовали законодательно установленным требованиям.

5) Анализ проведен в объеме, необходимом для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела № 078/01/17-1590/2023 и принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства

5. Анализ позиций сторон по делу.

5.1. Позиция Управления ФСБ России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области изложена в заявлении (вх.17635-ДСП/23 от 11.07.2023).

Доводы заявителя сводятся к следующему: редакция технического задания на оказание услуг по предоставлению неисключительных прав на медицинскую информационную систему и ее внедрение в СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С.С. Мнухина, которое является частью документации электронного аукциона 0372200205021000090 на право заключения контракта, не соответствует техническому заданию (приложение №2) к государственному контракту №303 от 09.11.2021, заключенному по результатам проведения указанной закупочной процедуры.

Также заявитель отмечает, что для формирования НМЦК для проведения указанной закупочной процедуры коммерческие предложения были получены от представителей только одной медицинской информационной системы, аффилированных между собой и находящихся по одному адресу (ООО «Решение», ИП <...>, ООО «Облачная медицина»).

Комиссия считает возможным согласиться с доводом заявителя, а также отметить, что изменение технического задания, допуск заявки ООО «Решение», которая подлежала отклонению, может свидетельствовать о возможных признаках наличия соглашения между заказчиком и участником торгов. Между тем по результатам рассмотрения заявления и дела иных прямых или косвенных доказательств наличия соглашения между Учреждением и ООО «Решение» не выявлено.

Комиссией учтено, что запросы на предоставление коммерческих предложений были направлены также по адресам <...> и <...> Данные адреса принадлежат ООО «Искусство автоматизации» и ООО «Норд клан», специализирующимися на разработке программного обеспечения под конкретные задачи, не являющимися разработчиками медицинских информационных систем. Коммерческих предложений от данных компаний в адрес учреждения не поступало, при этом сама по себе разработка нового программного продукта по стоимости значительно превышает использование готового продукта с дополнительной доработкой под нужды конкретного медицинского учреждения.

5.2 Позиция СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина (вх.29457-ЭП/23 от 16.11.2023, 214/24 от 10.01.2024, возражения на заключение об обстоятельствах дела 7547-ЭП/24 от 25.03.2024).

Учреждение поясняет, что в 2021 году в период реализации в Учреждении регионального проекта «Создание единого цифрового контура здравоохранения на основе единой государственной информационной системы в сфере

здравоохранения (ЕГИСЗ)» и непосредственно на момент проведения закупки (извещение 0372200205021000090) на оказание услуг по предоставлению неисключительных прав на медицинскую информационную систему и ее внедрение в Спб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» имени С.С. Мнухина руководителем (главным врачом) Учреждения была <...> Ответственным лицом за внедрение в Учреждении МИС был назначен аналитик <...>.

На момент рассмотрения дела <...> и <...> в Учреждении не работают, в связи с чем предоставить подробные ответы на заданные Комиссией вопросы Учреждение не имеет возможности.

Также Учреждение просило привлечь в качестве ответчиков по рассматриваемому делу должностных лиц Учреждения — бывшего главного врача Учреждения <...> и ответственного в 2021 году за внедрение МИС в Учреждении <...>., как лиц, действия (бездействия) которых привели к нарушению антимонопольного законодательства, - и прекратить участие Учреждения в качестве ответчика по рассматриваемому делу.

Комиссией было отказано в удовлетворении данного ходатайства, так как признаки нарушения антимонопольного законодательства установлены в действиях Учреждения, само Учреждение являлось заказчиком в исследуемой процедуре. Запреты, установленные статьей 17 Закона о защите конкуренции, относятся непосредственно к действиям (бездействиям) организаторов торгов, заказчиков и участников торгов, а не должностных лиц указанных хозяйствующих субъектов.

Комиссия отмечает, что указанные пояснения относятся к процедуре рассмотрения жалоб, проведения проверок и привлечения к ответственности в рамках Закона о контрактной системе. В рамках рассмотрения дела 078/01/17-1590/2023 действия Учреждения при проведении исследованных закупочных процедур были проанализированы на соответствие положениям Закона о защите конкуренции согласно главе 9 упомянутого Закона.

При этом Комиссией были направлены в адрес бывших должностных лиц запросы о предоставлении информации, на которые поступил ответ от <...>, что документация по указанной закупке, государственный контракт, а также действия Учреждения по проведению указанной закупки на предмет нарушения положений Федерального закона от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере государственных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в установленном порядке ни в контрольном органе в сфере закупок, ни в судебном порядке не оспаривались/ не обжаловались. Подробная информация о проведении закупки, заключении и исполнении контракта может быть получена непосредственно в Учреждении.

4. Выводы Санкт-Петербургского УФАС России по результатам рассмотрения дела №078/01/11-1590/2023.

Таким образом, оценив в совокупности все имеющиеся в деле доказательства и обстоятельства, установленные в ходе рассмотрения дела, Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России усматривает в действиях Спб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» имени С.С. Мнухина нарушение п. 2, 3 ч.1 ст.17 Закона о защите конкуренции и приняла заключение об обстоятельствах дела исх.78/5580/24 от

05.03.2024 (далее – Заключение).

25.03.2024 в Управление поступили возражения на заключение об обстоятельствах дела от СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» имени С.С. Мнухина (вх.7547-ЭП/24), в которых Учреждение указывало следующее.

Запросы на предоставление коммерческих предложений для формирования НМЦК направлялись <...> с его личной электронной почты (сканы запросов были представлены Учреждением), техническое задание и аукционная документация по рассматриваемой закупке утверждались бывшим руководителем Учреждения <...>.,

Данный довод не опровергается материалами дела. При этом Комиссия в рамках рассмотрения антимонопольного дела устанавливает факт наличия или отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в действиях заказчика, в том числе, как лица, в отношении которого было подано заявление (пункт 3.72 административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного Приказом ФАС России от 25.05.2012 N 339). Степень вины должностных лиц устанавливается в рамках административного производства.

Комиссия также отмечает, что заявка на проведение закупки была подписана и согласована помимо указанных выше должностных лиц заместителем главного врача по экономике, главным бухгалтером, руководителем контрактной службы, юрисконсультom.

Таким образом, несмотря на то, что ответственным за формирование закупочной документации был <...>, утверждалась документация бывшим главным врачом <...>., действия указанных должностных происходили в рамках осуществления Учреждением закупочной процедуры, проведенной с нарушением антимонопольного законодательства.

Довод Учреждения о том, что при осуществлении закупки на внедрение МИС требование о наличии лицензии ФСБ России не требовалось, так как МИС не является информационной системой, защищенной с использованием шифровальных (криптографических) средств, а также взаимодействие с средствами криптографической защиты информации для осуществления подписания документов электронной цифровой подписью осуществляется с помощью накладного программного обеспечения Crypto Pro.

Комиссией ранее изложены основания, по которым требование о наличии лицензий ФСБ, ФСТЭК на указанные виды деятельности должно присутствовать в техническом задании на внедрение МИС, при этом данная позиция Управления была поддержана арбитражным судом Северо-Западного округа при рассмотрении дела №А56-102431/2022 об оспаривании решения Санкт-Петербургского УФАС России по делу 078/01/11-27/2022. Суд указал, что само по себе неустановление данных требований в нарушение законодательства не приводит к ограничению конкуренции, но в совокупности с иными доводами Управления «справедливо квалифицированы антимонопольным органом как нарушающие антимонопольные запреты».

Также Учреждение полагает, что при отсутствии в деле запрашиваемых сведений, пояснений самих лиц, осуществляющих закупку в 2021 году МИС, а также должной оценки их действий со стороны УФАС, вывод комиссии о «целенаправленности действий заказчика на предоставление преимущества участнику закупки» преждевременным и не обоснованным.

Комиссия полагает данный довод Учреждения не состоятельным ввиду следующего. В ходе рассмотрения дела Комиссия оценивает достаточную совокупность доказательств, на основании которых комиссия устанавливает наличие либо отсутствие нарушения антимонопольного законодательства, обоснованность доводов лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значения для полного и всестороннего рассмотрения дела (статья 45.1 Закона о защите конкуренции).

В рассматриваемом деле Комиссией собраны факты, которые подтверждают наличие нарушения антимонопольного законодательства в действиях СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина при проведении закупочной процедуры 0372200205021000090. При этом выяснение степени участия должностных лиц Учреждения в выявленном нарушении не входит в обязанность антимонопольного органа в ходе процедуры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства в рамках главы 9 Закона о защите конкуренции.

Комиссия отмечает, что Учреждение не оспаривает факт того, в составе заявки ООО «Решение» не имелось документов, подтверждающих наличие МИС «Ариадна» в Реестре отечественного ПО, и, таким образом, ООО «Решение» не соответствовало установленным технической документации требованиям, в связи с чем было неправомерно допущено к участию в аукционе.

Также не оспаривается факт несоответствия положений контракта в части содержания технических требований, установленных аукционной документацией в последней редакции (после исправлений положений документации в связи с поступившими запросами на разъяснения).

Проведенный управлением анализ, а также собранные материалы дела свидетельствуют о том, что в рассматриваемом аукционе ответчик по данному делу требования, установленные частью 3 статьи 66 Закона о контрактной системе, неправомерно не применил в закупочной процедуре 0372200205021000090 к участнику закупки. Следовательно, неправомерные действия заказчика по определению победителя ограничили конкуренцию.

Признание ООО «Решение» соответствующим требованиям, установленным документацией аукциона, позволило заключить Обществу государственный контракт на оказание услуг по предоставлению неисключительных прав на медицинскую информационную систему и ее внедрение в СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина.

При соблюдении всех норм заказчику полагалось признать исследуемую конкурентную процедуру несостоявшейся. В таком случае, заказчик был вправе провести повторные закупки, на участие в которых также могли подать заявки любые юридические и физические лица.

Также совокупность действий СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина в части направления запросов на коммерческие предложения в адрес поставщиков только одной медицинской информационной системы, неправомерный допуск представителя данной МИС к участию в аукционе, признание его победителем, изменение условий контракта на расширенную версию технических требований свидетельствуют о предоставлении ООО «Решение» как представителю МИС «Ариадна» преимущественных условий.

С учетом изложенного, у конкурсной комиссии СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина не имелось оснований для того, чтобы допустить и в последующем заключить контракт с ООО «Решение».

Совокупность установленных Управлением фактов и обстоятельств свидетельствует о наличии нарушения порядка определения победителя торгов 0372200205021000090, а также предоставлении преимущественных условий одному из участников товарного рынка в действиях СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина.

С учетом пояснений, представленных СПб ГКУЗ ЦВЛ «Детская психиатрия» им. С. С. Мнухина в ответ на Заключение об обстоятельствах дела, а также иных материалов дела, Комиссия полагает необходимым выдать предписание Учреждению о недопущении действий, которые могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства, в том числе, путем проведения мероприятий с сотрудниками, ответственными за подготовку и проведение закупочных процедур, о необходимости соблюдения положений Закона о защите конкуренции.

Проведя анализ информации и сведений, полученных в ходе рассмотрения антимонопольного дела № 078/01/17-1590/2023, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1, 2 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать нарушение пунктов 2,3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в действиях Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения здравоохранения «Центр восстановительного лечения «Детская психиатрия» имени С.С. Мнухина» (ИНН 7813045473) при проведении электронного аукциона 0372200205021000090.

2. Выдать СПб ГКУ «Центр восстановительного лечения «Детская психиатрия» имени С.С. Мнухина» предписание о недопущении действий, которые могут привести к ограничению конкуренции.